

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JEAN MISCHO

apresentadas em 20 de Setembro de 2001 ¹

1. A Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao permitir que as empresas e os estabelecimentos que efectuem operações de valorização de resíduos perigosos objecto da Directiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos ², sejam dispensados da autorização prevista no artigo 10.º da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos ³, alterada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 ⁴ (a seguir «Directiva 75/442»), sem que essa dispensa esteja condicionada ao acatamento dos requisitos estabelecidos no artigo 3.º, n.º 2, primeiro e segundo travessões, da Directiva 91/689, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 11.º da Directiva 75/442 e 3.º da Directiva 91/689.

I — Quadro jurídico

A regulamentação comunitária

A Directiva 75/442

2. A Directiva 75/442 visa garantir a eliminação e a valorização dos resíduos, bem como encorajar a adopção de medidas destinadas a limitar a produção de resíduos, nomeadamente através da promoção de tecnologias limpas e de produtos recicláveis e reutilizáveis.

3. O artigo 4.º da Directiva 75/442 dispõe:

«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

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 377, p. 20.

3 — JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129.

4 — JO L 78, p. 32.

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.

5. O artigo 11.º da Directiva 75/442 determina que:

«1. Sem prejuízo do disposto na Directiva 78/139/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativamente aos resíduos perigosos [...], com a última redacção que lhe foi dada pelo Acto de Adesão de Espanha e Portugal, podem ser dispensados das autorizações referidas no artigo 9.º ou no artigo 10.º:

a) Os estabelecimentos ou empresas que procedam eles próprios à eliminação dos seus próprios resíduos no local de produção

e

[...]»

b) Os estabelecimentos ou empresas que procedam ao aproveitamento de resíduos.

4. Nos termos do artigo 10.º da Directiva 75/442:

Esta dispensa só será aplicável:

«Para efeitos de aplicação do artigo 4.º, qualquer estabelecimento ou empresa que efectue as operações referidas no anexo II B deverá obter uma autorização para o efeito.»

— se as autoridades competentes tiverem adoptado regras gerais para cada tipo de actividade, fixando os tipos e quantidades de resíduos e as condições em

que a actividade pode ser dispensada da autorização

7. O artigo 3.º da Directiva 91/689 dispõe:

e

«1. A derrogação à autorização concedida aos estabelecimentos ou empresas que efectuem a eliminação dos seus próprios resíduos referida no n.º 1, alínea a), do artigo 11.º da Directiva 75/442/CEE não se aplica aos resíduos perigosos abrangidos pela presente directiva.

— se os tipos ou as quantidades de resíduos e os modos de eliminação ou aproveitamento respeitarem as condições do artigo 4.º

2. Os estabelecimentos ou empresas referidos no n.º 1 deverão ser registados junto das autoridades competentes.

2. Em conformidade com o n.º 1, alínea b), do artigo 11.º da Directiva 75/442/CEE, um Estado-Membro pode derrogar ao artigo 10.º dessa directiva relativamente aos estabelecimentos ou empresas que asseguram a valorização dos resíduos a que se aplica a presente directiva:

3. Os Estados-Membros informarão a Comissão das regras gerais adoptadas por força do n.º 1.»

— se esse Estado-Membro adoptar regras gerais que enumerem os tipos e quantidades de resíduos em causa e se precisar as condições específicas (valores limite de substâncias perigosas contidas nos resíduos, valores limite de emissão, tipo de actividade) e as outras condições que deverão ser respeitadas para efectuar diferentes formas de valorização e

A Directiva 91/689

6. De acordo com o seu artigo 1.º, a Directiva 91/689 visa a aproximação das legislações dos Estados-Membros sobre a gestão controlada dos resíduos perigosos.

— se os tipos ou quantidades de resíduos, assim como os métodos de valorização, forem de molde a permitir que sejam respeitadas as condições impostas pelo artigo 4.º da Directiva 75/442/CEE.

3. Os estabelecimentos ou empresas referidos no n.º 2 serão registados junto das autoridades competentes.

4. Se um Estado-Membro pretender beneficiar do disposto no n.º 2, as normas referidas no n.º 2 serão comunicadas à Comissão o mais tardar três meses antes da sua entrada em vigor. A Comissão consultará os Estados-Membros e à luz dessas consultas proporá que essas normas sejam finalmente submetidas a acordo, em conformidade com o disposto no artigo 18.º da Directiva 75/442/CEE.»

A regulamentação nacional

8. As regras de transposição das disposições relativas à dispensa de autorização prevista na Directiva 75/442 constam do decreto legislativo n.º 22, de 5 de Fevereiro de 1997, alterado pelo decreto legislativo n.º 389, de 8 de Novembro de 1997 (a seguir «decreto legislativo n.º 22/97»).

9. No que especificamente diz respeito aos estabelecimentos ou às empresas que efectuem operações de valorização dos resíduos objecto da Directiva 91/689, o artigo 33.º do decreto legislativo n.º 22/97 prevê a possibilidade de procedimentos simplificados. Os estabelecimentos ou empresas que projectem operações de valorização de resíduos perigosos sem pedir a respectiva autorização têm a obrigação de notificar a

provincia competente, juntando um relatório que ateste o cumprimento de todas as condições requeridas para o acesso ao procedimento simplificado (condições previstas no artigo 33.º do decreto legislativo n.º 22/97). Declarar preencher as condições de acesso ao procedimento simplificado significa estar dispensado da autorização prevista na Directiva 75/442. Com base nessa declaração, a provincia competente verifica o respeito dessas condições e exigências. Dada a complexidade e o carácter técnico das regras nesta matéria, o decreto legislativo n.º 22/97 não descreve nem identifica pormenorizadamente as referidas condições e exigências; procede por reenvio, determinando que as normas técnicas destinadas a fixar os tipos, a quantidade e as condições de valorização no regime de procedimentos simplificados serão aprovadas por decretos ministeriais.

10. Com efeito, o artigo 33.º, n.º 6, do decreto legislativo n.º 22/97 determina que, até à adopção das normas técnicas que fixam os tipos, a quantidade e as condições de valorização no regime dos procedimentos simplificados, estes procedimentos são aplicáveis a quem efectue operações de valorização dos resíduos enumerados, respectivamente, no anexo 3 do Decreto do Ministro do Ambiente de 5 de Setembro de 1994 (aplicação dos artigos 2.º e 5.º do decreto legge n.º 438, de 8 de Julho de 1994, que fixa as disposições em matéria de valorização dos resíduos resultantes de ciclos de produção ou de consumo num processo de produção ou num processo de combustão, bem como em matéria de eliminação de resíduos) e no anexo 1 do

Decreto do Ministro do Ambiente de 16 de Janeiro de 1995 (normas técnicas para a valorização num ciclo de combustão para a produção de energia a partir de resíduos resultantes de ciclos de produção ou de consumo), respeitando as prescrições que aí se contêm.

II — O quadro factual e o procedimento pré-contencioso

11. De acordo com o procedimento previsto no artigo 226.º, primeiro parágrafo, CE, a Comissão, após ter dado a oportunidade ao Governo italiano de apresentar as suas observações, enviou a este Estado-Membro, por carta de 14 de Julho de 1999, um parecer fundamentado, convidando-o a adoptar, no prazo de dois meses a contar da notificação deste parecer, as medidas necessárias para cumprir as obrigações resultantes dos artigos 11.º da Directiva 75/442 e 3.º da Directiva 91/689.

12. A Comissão decidiu intentar a presente acção porque as informações comunicadas à Comissão pelas autoridades italianas, no seguimento do referido parecer, apenas revelaram a existência de um decreto interministerial, em fase de projecto, relativo às actividades de valorização dos resíduos perigosos, no sentido dos artigos 31.º e 33.º do decreto legislativo n.º 22/97.

III — Apreciação

13. A Comissão esclarece que os procedimentos simplificados para os estabelecimentos ou para as empresas que procedem à valorização dos resíduos perigosos que são objecto da Directiva 91/689 estão ainda hoje sujeitos às condições previstas nos decretos ministeriais de 5 de Setembro de 1994 e de 16 de Janeiro de 1995, os quais não retomam os requisitos previstos pelo artigo 3.º, n.º 2, primeiro e segundo travessões, da Directiva 91/689.

14. O Governo italiano não o nega. Afirma que procurará suprir, logo que possível, a insuficiente transposição dos artigos 11.º da Directiva 75/442 e 3.º da Directiva 91/689. Acrescenta que os serviços responsáveis dos Ministérios do Ambiente e da Indústria comunicarão, em tempo útil, a versão definitiva do decreto interministerial relativo às actividades de valorização dos resíduos perigosos nos termos dos artigos 31.º a 33.º do decreto legislativo n.º 22/97.

15. Há que constatar que, na medida em que os decretos ministeriais de 5 de Setembro de 1994 e de 16 de Janeiro de 1995 não estabelecem os requisitos previstos pelo artigo 3.º, n.º 2, primeiro e segundo travessões, da Directiva 91/689, a República Italiana permite que as empresas e os estabelecimentos que procedem à valorização dos resíduos perigosos objecto da Directiva 91/689 sejam dispensados da autorização prevista no artigo 10.º da Directiva 75/442, sem que esta dispensa esteja condicionada ao acatamento dos

requisitos estabelecidos no artigo 3.º, n.º 2, primeiro e segundo travessões, da Directiva 91/689.

16. Ora, o artigo 3.º, n.º 2, da Directiva 91/689 determina que «[...] um Estado-Membro pode derogar ao artigo 10.º [da Directiva 75/442]», que obriga todos os estabelecimentos ou todas as empresas a obterem uma autorização, «se esse Estado-Membro adoptar regras gerais que enumerem os tipos e quantidades de resíduos em causa e se precisar as condições específicas [...]» (artigo 3.º, n.º 2, primeiro travessão) e «se os tipos ou quantidades de resíduos, assim como os métodos de valorização, forem de molde a permitir que sejam respeitadas as condições impostas pelo artigo 4.º da Directiva 75/442 [...]» (artigo 3.º, n.º 2, segundo travessão).

17. Na nossa opinião, esta redacção significa incontestavelmente que uma dispensa da autorização prevista no artigo 10.º da Directiva 75/442 só é possível se forem respeitadas as condições fixadas no artigo 3.º, n.º 2, primeiro e segundo travessões, da Directiva 91/689.

18. Na medida em que a República Italiana não fez o necessário, até ao termo do prazo fixado no parecer fundamentado, para que a dispensa das autorizações se fizesse com acatamento das referidas exigências, consideramos que tem de se julgar procedente a acção intentada pela Comissão, no que respeita ao incumprimento do artigo 3.º da Directiva 91/689.

19. No entanto, não estamos convencidos de que este incumprimento do artigo 3.º da Directiva 91/689 configure também um incumprimento do artigo 11.º da Directiva 75/442, cuja declaração a Comissão pede que o Tribunal de Justiça profira.

20. Com efeito, resulta do artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 91/689 que esta é «elaborada por força do n.º 2 do artigo 2.º da Directiva 75/442», o que significa que consiste em «disposições específicas ou complementares das da [Directiva 75/442] para regulamentar a gestão de determinadas categorias de resíduos». O artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 91/689 prevê ainda que «[s]ob reserva do disposto na presente directiva, as disposições da Directiva 75/442 [...] aplicam-se aos resíduos perigosos».

21. Em nossa opinião, daqui resulta que o artigo 3.º da Directiva 91/689 e o artigo 11.º da Directiva 75/442, que, aliás, não estão redigidos de forma idêntica, apesar da referência que o artigo 3.º faz ao artigo 11.º, estão entre si numa relação de *lex specialis/lex generalis*. Tendo em conta o princípio *lex specialis derogat legi generali*, há que concluir que, para determinar quais as condições em que as empresas e os estabelecimentos que garantem a valorização dos resíduos perigosos podem ser dispensados da autorização prevista no artigo 10.º da Directiva 75/442, se aplica apenas a regra específica, no caso, o artigo 3.º da Directiva 91/689, e não, simultaneamente, os artigos 3.º da Directiva 91/689 e 11.º da Directiva 75/442.

22. Não tendo a Comissão indicado por que razão, não relacionada com o incumprimento do artigo 3.º da Directiva 91/689, entende que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 11.º da Directiva 75/442, deve, em nossa opinião, julgar-se a acção da Comissão improcedente quanto a este ponto.

IV — Conclusão

23. Propomos ao Tribunal de Justiça que:

- declare que, ao permitir que as empresas e os estabelecimentos que procedem à valorização dos resíduos perigosos objecto da Directiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos, sejam dispensados da autorização prevista no artigo 10.º da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, alterada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, sem que essa dispensa esteja condicionada ao acatamento dos requisitos estabelecidos no artigo 3.º, n.º 2, primeiro e segundo travessões, da Directiva 91/689, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 3.º da Directiva 91/689;
- julgue a acção improcedente na parte restante;
- condene a República Italiana nas despesas.