



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

30 de março de 2017¹

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Resíduos — Diretiva 2008/98/CE — Recuperação dos custos da gestão dos resíduos — Princípio do poluidor-pagador — Conceito de ‘detentores de resíduos’ — Preço exigido pela gestão dos resíduos — Taxa especial destinada a financiar investimentos em capital»

No processo C-335/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunal Municipal de Velika Gorica, Croácia), por decisão de 3 de junho de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 15 de junho de 2016, no processo

VG Čistoća d.o.o.

contra

Đuro Vladika,

Ljubica Vladika,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: E. Regan, presidente de secção, J.-C. Bonichot (relator) e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: M. Szpunar,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da VG Čistoća d.o.o., por Ž. Galeković, direktor,
- em representação do Governo croata, por T. Galli, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por E. Sanfrutos Cano e M. Mataija, na qualidade de agentes

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

¹ — Língua do processo: croata.

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do princípio do poluidor-pagador e do artigo 14.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (JO 2008, L 312, p. 3).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a VG Čistoča d.o.o., empresa municipal de gestão de resíduos, a Đuro Vladika e Ljubica Vladika, utilizadores de um serviço de gestão dos resíduos, a respeito do pagamento de faturas relativas à recolha e à gestão de resíduos municipais, no período compreendido entre outubro de 2013 e setembro de 2014.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O considerando 1 da Diretiva 2008/98 tem a seguinte redação:

«A Diretiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006, relativa aos resíduos, [(JO 2006, L 114, p. 9)] estabelece o enquadramento legal para o tratamento dos resíduos na Comunidade. Define conceitos-chave, como os de resíduo, valorização e eliminação, e estabelece os requisitos essenciais para a gestão de resíduos, nomeadamente a obrigação de um estabelecimento ou uma empresa que efetue operações de gestão de resíduos estar licenciado ou registado e a obrigação de os Estados-Membros elaborarem planos de gestão de resíduos. Define igualmente princípios fundamentais, como a obrigação de tratamento dos resíduos de uma forma que não tenha impactos negativos no ambiente e na saúde humana, a hierarquia dos resíduos e, de acordo com o princípio do ‘poluidor-pagador’, a exigência de que os custos da eliminação dos resíduos sejam suportados pelo seu detentor atual, pelos anteriores detentores dos resíduos ou pelos produtores do produto que deu origem aos resíduos.»
- 4 O considerando 8 da Diretiva 2008/98 prevê:

«Torna-se, por conseguinte, necessário rever a Diretiva [2006/12], de modo a clarificar conceitos-chave como a definição de resíduo, valorização e eliminação, a reforçar as medidas que devem ser tomadas em matéria de prevenção de resíduos, a introduzir uma abordagem que tenha em conta todo o ciclo de vida dos produtos e materiais e não apenas a fase de resíduo, e ainda a pôr a tónica na redução dos impactos ambientais da geração e gestão de resíduos, reforçando assim o seu valor económico. Além disso, deverá incentivar-se a valorização dos resíduos e a utilização dos materiais resultantes da valorização, a fim de preservar os recursos naturais. Por uma questão de clareza e legibilidade, a Diretiva [2006/12] deverá ser revogada e substituída por uma nova diretiva.»
- 5 Os considerandos 25 e 26 da Diretiva 2008/98 enunciam:

«(25) É conveniente que os custos sejam distribuídos de modo a refletir os custos ambientais reais decorrentes da geração e gestão de resíduos.

(26) O princípio do ‘poluidor-pagador’ é um princípio diretor a nível europeu e internacional. O produtor de resíduos e o detentor de resíduos deverão assegurar a gestão de resíduos por forma a garantir um nível elevado de proteção do ambiente e da saúde humana.»

6 O artigo 3.º da mesma diretiva prevê:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

5. ‘Produtor de resíduos’, qualquer pessoa cuja atividade produza resíduos (produtor inicial dos resíduos) ou qualquer pessoa que efetue operações de pré-processamento, de mistura ou outras, que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição desses resíduos;

6. ‘Detentor de resíduos’, o produtor dos resíduos ou a pessoa singular ou coletiva que tem os resíduos na sua posse;

[...]

9. ‘Gestão de resíduos’, a recolha, o transporte, a valorização e a eliminação de resíduos, incluindo a supervisão destas operações, a manutenção dos locais de eliminação após encerramento e as medidas tomadas na qualidade de comerciante ou corretor;

10. ‘Recolha’, a coleta de resíduos, incluindo a triagem e o armazenamento preliminares dos resíduos para fins de transporte para uma instalação de tratamento de resíduos;

11. ‘Recolha seletiva’, a recolha efetuada mantendo o fluxo de resíduos separado por tipo e natureza por forma a facilitar o tratamento específico;

[...]

14. ‘Tratamento’, qualquer operação de valorização ou de eliminação, incluindo a preparação prévia à valorização ou eliminação;

[...]

17. ‘Reciclagem’, qualquer operação de valorização através da qual os materiais constituintes dos resíduos são novamente transformados em produtos, materiais ou substâncias para o seu fim original ou para outros fins. Inclui o reprocessamento de materiais orgânicos, mas não inclui a valorização energética nem o reprocessamento em materiais que devam ser utilizados como combustível ou em operações de enchimento;

[...]»

7 O artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98 dispõe:

«Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para promover a reutilização de produtos e as atividades de preparação com vista à reutilização, encorajando nomeadamente o estabelecimento e o apoio de redes de reutilização e reparação, da utilização de instrumentos económicos, de critérios de adjudicação, de objetivos quantitativos ou de outras medidas.

Os Estados-Membros tomam as medidas destinadas a promover uma reciclagem de alta qualidade, adotando para esse fim sistemas de recolha seletiva de lixo, sempre que isso seja viável e adequado de um ponto de vista técnico, ambiental e económico, a fim de garantir os padrões de qualidade indispensáveis para os setores de reciclagem em causa.

[...]»

8 O artigo 14.º da referida diretiva dispõe:

«1. De acordo com o princípio do poluidor-pagador, os custos da gestão de resíduos são suportados pelo produtor inicial dos resíduos ou pelos detentores atuais ou anteriores dos resíduos.

2. Os Estados-Membros podem estabelecer que os custos da gestão de resíduos sejam suportados no todo ou em parte pelo produtor do produto que deu origem aos resíduos e que os distribuidores desse produto possam partilhar esses custos.»

9 O artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98 prevê:

«Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que o produtor inicial dos resíduos ou outros detentores procedam eles próprios ao tratamento dos resíduos ou confiem esse tratamento a um comerciante ou a um estabelecimento ou empresa que execute operações de tratamento de resíduos, ou a um serviço de recolha de resíduos público ou privado, nos termos dos artigos 4.º e 13.º»

Direito croata

10 O artigo 20.º, n.º 1, da Zakon o komunalnom gospodarstvu (Lei sobre a gestão dos serviços municipais), na sua versão em vigor à data dos factos em causa no processo principal, dispõe:

«O preço dos serviços municipais permite financiar a realização das seguintes atividades municipais:

[...]

4. a manutenção da limpeza no que diz respeito à recolha e ao transporte dos resíduos municipais,

5. a deposição em aterro dos resíduos municipais

[...]»

11 O artigo 4.º da Zakon o održivom gospodarenju otpadom (Lei relativa à gestão sustentável dos resíduos) prevê:

«(1) Para efeitos da presente lei, entende-se por:

[...]

10. ‘Atividade de recolha dos resíduos’: os procedimentos de recolha normal e de recolha de urgência dos resíduos, bem como o procedimento de recolha dos resíduos num parque de reciclagem;

[...]

39. ‘Detentor de resíduos’: o produtor dos resíduos ou a pessoa singular ou coletiva que tem os resíduos na sua posse;

[...]

48. ‘Produtor de resíduos’: qualquer pessoa cuja atividade produza resíduos e/ou efetue operações de pré-processamento, de mistura ou outras, que conduzam a uma alteração da composição ou da natureza desses resíduos;

[...]»

- 12 O artigo 6.º, n.º 1, desta lei enuncia que a gestão dos resíduos se baseia no respeito dos princípios do direito nacional, do acervo da União e do direito internacional em matéria de proteção do ambiente e, em particular, do princípio do poluidor-pagador, segundo o qual «o produtor de resíduos, o detentor precedente dos resíduos, ou o detentor dos resíduos suportará os custos das medidas de gestão dos resíduos e é financeiramente responsável pela aplicação das medidas destinadas a reparar os danos que estes causaram ou poderão causar.»
- 13 O artigo 6.º, n.º 2, da referida lei dispõe:
- «Os custos ligados à gestão dos resíduos serão suportados pelo fabricante do produto que deu lugar aos resíduos ou pelo produtor dos resíduos.»
- 14 Nos termos do artigo 28.º da mesma lei:
- «(1) A coletividade local está obrigada a garantir, no seu território:
- [...]
2. A recolha seletiva dos resíduos de papel, metal, vidro, plástico e têxteis, bem como dos resíduos municipais difíceis de recolher (volumosos);
- [...]»
- 15 O artigo 30.º da Lei relativa à gestão sustentável dos resíduos, sob a epígrafe «Serviço público de recolha dos resíduos municipais sob a forma de mistura e dos resíduos municipais biodegradáveis», enuncia:
- «(1) O serviço público de recolha dos resíduos municipais sob a forma de mistura e dos resíduos biodegradáveis compreende a recolha desses resíduos de diferentes utilizadores, em contentores, na zona de prestação do serviço em causa, bem como o seu transporte até à pessoa habilitada para efetuar o tratamento.
- [...]
- (6) O utilizador do serviço visado no n.º 4 do presente artigo está obrigado a:
- [...]
3. Suportar os custos da gestão dos resíduos municipais proporcionalmente à quantidade de resíduos entregues ao prestador do serviço.»
- 16 O artigo 33.º desta lei prevê:
- «(1) O prestador de serviços calculará o preço do serviço público visado no artigo 30.º, n.º 1, da presente lei segundo uma modalidade que garanta a aplicação do princípio do 'poluidor-pagador', uma exploração economicamente viável, bem como a segurança, a regularidade e a qualidade do serviço prestado em conformidade com as disposições da presente lei [...]

(2) O prestador de serviços faturará ao utilizador o serviço público visado no artigo 30.º, n.º 1, da presente lei, proporcionalmente à quantidade de resíduos entregues durante o período de contabilização, baseando-se este critério quantitativo na massa dos resíduos entregues ou no volume dos contentores de resíduos e no número de vezes que esses contentores são despejados, em conformidade com a decisão visada no artigo 30.º, n.º 7, da presente lei.

[...]

(4) O prestador de serviços incluirá os custos seguintes no preço do serviço público visado no artigo 30.º, n.º 1, da presente lei: os custos de aquisição e de manutenção dos equipamentos de recolha dos resíduos, os custos de transporte dos resíduos, os custos de tratamento dos resíduos e os outros custos fixados no regulamento visado no artigo 29.º, n.º 10, da presente lei.

[...]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 17 O litígio principal diz respeito ao pagamento, reclamado pela VG Čistoča a Đ e L. Vladika, de faturas relativas à gestão de resíduos domésticos para os meses de outubro de 2013 a setembro de 2014, que ascendem, para cada mês, a 78,61 kuna croatas (HRK) (cerca de 10,54 euros).
- 18 Os demandados no processo principal opõem-se ao pagamento da parte das faturas relativas à recolha separada, à reciclagem e à deposição em aterro dos resíduos deixados ilegalmente no ambiente, bem como ao pagamento de uma taxa especial, que visa financiar os investimentos em capital realizados pela empresa de gestão dos resíduos tendo em vista operações de reciclagem. Ao invés, os demandados não se opõem ao pagamento da parte das faturas devida a título do transporte e da deposição em aterro dos resíduos efetivamente gerados e transportados.
- 19 A VG Čistoča intentou uma ação no Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunal Municipal de Velika Gorica, Croácia) para obter o pagamento das quantias devidas por Đ. e L. Vladika.
- 20 O órgão jurisdicional de reenvio precisa que estes últimos só dispõem de um contentor de 120 litros e que a VG Čistoča calcula, para a faturação dos seus serviços de gestão dos resíduos, uma taxa mensal pelo transporte dos resíduos, em função do tamanho dos contentores utilizados. Esta sociedade procede, assim, a uma faturação baseada no volume dos contentores despejados e não no peso dos resíduos efetivamente produzidos pelos demandados no litígio principal.
- 21 O referido órgão jurisdicional entende que, para assegurar o respeito do princípio da igualdade, a demandante no litígio principal deveria prever um dispositivo de recolha que permita faturar apenas os resíduos efetivamente gerados pelos utilizadores. O órgão jurisdicional de reenvio considera ainda que estes últimos deviam dispor de contentores especiais para a coleta dos resíduos objeto de uma recolha específica (papel, plástico, resíduos mistos). O órgão jurisdicional de reenvio acrescenta que os utilizadores não deveriam ser obrigados a pagar pela deposição em aterro dos resíduos por reciclagem. Interroga-se assim se os utilizadores devem pagar por todos os itens referidos nas faturas emitidas a título da gestão dos resíduos municipais.

- 22 Neste contexto, o Općinski sud u Velikoj Gorici (Tribunal Municipal de Velika Gorica) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Como se calcula, de acordo com o direito da União, a taxa relativa à recolha e transporte de resíduos domésticos? Como pagam os cidadãos [da União] as faturas relativas à recolha e transporte de resíduos municipais, isto é, pagam pela recolha e transporte dos resíduos domésticos de acordo com o volume dos caixotes ou contentores vazios ou de acordo com o volume de lixo recolhido, e está incluído na taxa algum outro elemento?»

Quanto à questão prejudicial

- 23 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, se os artigos 14.º e 15.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê, por um lado, que os utilizadores do serviço de tratamento dos resíduos pagam um preço calculado com base no volume do contentor colocado à sua disposição e não com base no peso dos resíduos efetivamente recolhidos e, por outro, que esses utilizadores pagam uma taxa suplementar, para financiar os investimentos necessários ao tratamento dos resíduos recolhidos.
- 24 Em virtude do artigo 14.º da Diretiva 2008/98 e de acordo com o princípio do poluidor-pagador, os custos da gestão de resíduos são suportados pelo produtor inicial dos resíduos ou pelo detentor atual ou anterior dos resíduos. Esta obrigação financeira incumbe aos referidos detentores, devido à sua contribuição para a produção dos resíduos (v., por analogia, acórdãos de 24 de junho de 2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, n.º 77, e de 16 de julho de 2009, *Futura Immobiliare e o.*, C-254/08, EU:C:2009:479, n.º 45).
- 25 Quanto ao financiamento dos custos de gestão e de eliminação dos resíduos urbanos, na medida em que se trata de um serviço que é prestado coletivamente a um conjunto de «detentores», os Estados-Membros são obrigados, por força do artigo 15.º da Diretiva 2008/98, a assegurar que, em princípio, todos os utilizadores desse serviço, na sua qualidade de «detentores» na aceção do artigo 3.º desta mesma diretiva, suportem coletivamente o custo global da eliminação dos resíduos (v., por analogia, acórdão de 16 de julho de 2009, *Futura Immobiliare e o.*, C-254/08, EU:C:2009:479, n.º 46).
- 26 No estado atual do direito da União, não existe qualquer regulamentação adotada com fundamento no artigo 192.º TFUE que imponha aos Estados-Membros um método preciso quanto ao financiamento do custo da eliminação dos resíduos urbanos, de modo que esse financiamento pode, à escolha do Estado-Membro em causa, ser indiferentemente assegurado através de um imposto, de uma taxa, ou de qualquer outra modalidade. Nestas condições, recorrer a critérios de faturação baseados no volume do contentor colocado à disposição dos utilizadores, em função nomeadamente da superfície dos imóveis que ocupam, bem como da afetação destes, pode permitir calcular os custos da eliminação destes resíduos e reparti-los entre os diferentes detentores, na medida em que esse parâmetro possa influenciar diretamente o montante dos referidos custos (v., neste sentido, acórdão de 16 de julho de 2009, *Futura Immobiliare e o.*, C-254/08, EU:C:2009:479, n.ºs 48 e 50).
- 27 Por conseguinte, uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê, para efeitos do financiamento da gestão e da eliminação dos resíduos urbanos, um preço calculado com base numa avaliação do volume dos resíduos produzidos e não com base no peso dos resíduos efetivamente produzidos e entregues para recolha não pode ser considerada, no estado atual do direito da União, contrária ao artigo 14.º e ao artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98 (v., por analogia, acórdão de 16 de julho de 2009, *Futura Immobiliare e o.*, C-254/08, EU:C:2009:479, n.º 51).

- 28 O mesmo é válido quanto à aplicação de uma taxa suplementar, destinada a financiar os investimentos necessários ao tratamento dos resíduos, incluindo a sua reciclagem.
- 29 Com efeito, em conformidade com o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98, os Estados-Membros devem tomar as medidas necessárias para assegurar que os produtores de resíduos participam coletivamente nos investimentos necessários para atingir os objetivos enunciados no artigo 11.º, n.º 1, no artigo 14.º e no artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98, consoante contribuem para a produção dos resíduos (v., por analogia, acórdãos de 24 de junho de 2008, *Commune de Mesquer*, C-188/07, EU:C:2008:359, n.º 77, e de 16 de julho de 2009, *Futura Immobiliare e o.*, C-254/08, EU:C:2009:479, n.º 46).
- 30 Embora as autoridades nacionais competentes disponham, nessa matéria e no estado atual do direito da União, de uma ampla margem de apreciação para determinar as modalidades de cálculo dos preços como os custos da gestão dos resíduos e a taxa suplementar em causa no processo principal, cabe porém ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, com base nos elementos de facto e de direito que lhe foram fornecidos, se o preço reclamado e essa taxa suplementar não levam a imputar a certos «detentores» custos manifestamente desproporcionados em relação aos volumes ou à natureza dos resíduos que podem produzir (v., por analogia, acórdão de 16 de julho de 2009, *Futura Immobiliare e o.*, C-254/08, EU:C:2009:479, n.ºs 55 e 56).
- 31 Para este efeito, importa ter em conta, nomeadamente, critérios ligados ao tipo de imóveis ocupados pelos utilizadores, à superfície e à afetação desses bens, à capacidade produtiva dos «detentores» dos resíduos, ao volume dos contentores colocados à disposição dos utilizadores e à frequência da coleta, na medida em que estes parâmetros possam influenciar diretamente o montante dos custos da gestão e da eliminação dos resíduos.
- 32 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 14.º e o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98 devem ser interpretados no sentido de que, no estado atual do direito da União, não se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê, para efeitos do financiamento de um serviço de gestão e de eliminação dos resíduos urbanos, um preço calculado com base na avaliação do volume de resíduos produzidos pelos utilizadores desse serviço e não com base na quantidade de resíduos que estes efetivamente produziram e entregaram para recolha, bem como o pagamento pelos utilizadores, na sua qualidade de detentores dos resíduos, de uma taxa suplementar, destinada a financiar os investimentos em capital necessários ao tratamento dos resíduos, incluindo a sua reciclagem. No entanto, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, com base nos elementos de facto e de direito que lhe foram apresentados, se isso não leva a imputar a certos «detentores» custos manifestamente desproporcionados em relação ao volume ou à natureza dos resíduos que podem produzir. Para esse efeito, o órgão jurisdicional nacional poderá ter em conta, nomeadamente, critérios ligados ao tipo de imóveis ocupados pelos utilizadores, à superfície e à afetação desses bens, à capacidade produtiva dos «detentores», ao volume dos contentores colocados à disposição dos utilizadores e à frequência da coleta, na medida em que estes parâmetros possam influenciar diretamente o montante dos custos da gestão dos resíduos.

Quanto às despesas

- 33 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Sexta Secção) declara:

O artigo 14.º e o artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas, devem ser interpretados no sentido de que, no estado atual do direito da União, não se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que prevê, para efeitos do financiamento de um serviço de gestão e de eliminação dos resíduos urbanos, um preço calculado com base na avaliação do volume de resíduos produzidos pelos utilizadores desse serviço e não com base na quantidade de resíduos que estes efetivamente produziram e entregaram para recolha, bem como o pagamento pelos utilizadores, na sua qualidade de detentores dos resíduos, de uma taxa suplementar, destinada a financiar os investimentos em capital necessários ao tratamento dos resíduos, incluindo a sua reciclagem. No entanto, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar, com base nos elementos de facto e de direito que lhe foram apresentados, se isso não leva a imputar a certos «detentores» custos manifestamente desproporcionados em relação ao volume ou à natureza dos resíduos que podem produzir. Para esse efeito, o órgão jurisdicional nacional poderá ter em conta, nomeadamente, critérios ligados ao tipo de imóveis ocupados pelos utilizadores, à superfície e à afetação desses bens, à capacidade produtiva dos «detentores», ao volume dos contentores colocados à disposição dos utilizadores e à frequência da coleta, na medida em que estes parâmetros possam influenciar diretamente o montante dos custos da gestão dos resíduos.

Assinaturas