ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
28 de Junho de 1994 *

No processo C-187/93,

Parlamento Europeu, representado por Kieran Bradley e José Luis Rufas Quintana, membros do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo junto do Secretariado-Geral do Parlamento Europeu, Kirchberg,

recorrente,

contra

Conselho da União Europeia, representado por Arthur Alan Dashwood, director do Serviço Jurídico, e Jill Aussant, consultora jurídica, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer, Kirchberg,

recorrido,

apoiado por

Reino de Espanha, representado por Alberto Navarro González, director-geral da coordenação jurídica e institucional comunitária, Gloria Calvo Díaz e Antonio Hierro Hernández-Mora, abogados del Estado, do serviço do contencioso comunitário, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de Espanha, 4-6, boulevard Emmanuel Servais,

* Língua do processo: francês.

interveniente,

que tem por objecto a anulação do Regulamento (CEE) n.° 259/93 do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade (JO L 30, p. 1),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, M. Díez de Velasco, D. A. O. Edward, presidentes de secção, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler (relator), G. C. Rodríguez Iglesias, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs
secretário: R. Grass

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 18 de Maio de 1994,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 21 de Abril de 1993, o Parlamento Europeu pediu, nos termos do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, a anulação do Regulamento (CEE) n.° 259/93 do Conselho, de 1 de

Fevereiro de 1993, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade (JO L 30, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 259/93»).

2 Dos quatro primeiros considerandos do regulamento impugnado resulta que foi adoptado para substituir a Directiva 84/631/CEE do Conselho, de 6 de Dezembro de 1984, relativa à vigilância e ao controlo na Comunidade das transferências transfronteira de resíduos perigosos (JO L 326, p. 31; EE 15 F5 p. 122), tendo em atenção os compromissos assumidos pela Comunidade no âmbito da Convenção de Basileia de 22 de Março de 1989 sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação, aprovada em nome da Comunidade através da Decisão 93/98/CEE do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993 (JO L 39, p. 1), da quarta Convenção ACP-CEE, de 15 de Dezembro de 1989, aprovada em nome da Comunidade através da Decisão 91/400/CECA, CEE, do Conselho e da Comissão, de 25 de Fevereiro de 1991 (JO L 229, p. 1), e da decisão do Conselho da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económicos (OCDE), de 30 de Março de 1992, sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos destinados a operações de valorização.

3 Nos termos do seu artigo 1.°, n.° 1, o Regulamento n.° 259/93 é aplicável às transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade, com excepções previstas nos n.^{os} 2 e 3 do mesmo artigo.

4 O título II do regulamento diz respeito à transferência de resíduos entre Estados-membros e estabelece uma distinção entre os resíduos destinados a eliminação (capítulo A, artigos 3.° a 5.°) e os destinados a valorização (capítulo B, artigos 6.° a 11.°). Tal como indica o nono considerando, este título cria um sistema de notificação prévia das transferências de resíduos às autoridades competentes, permitindo que sejam devidamente informadas, designadamente, quanto ao tipo, trajecto e eliminação ou valorização dos resíduos, de modo a que possam tomar as medidas necessárias para protecção da saúde humana e do ambiente, incluindo a possibilidade de apresentarem objecções fundamentadas à transferência.

5 No caso dos resíduos destinados a eliminação, as transferências podem ser efectuadas após recepção, pelo notificador, da autorização da autoridade competente de destino (artigo 5.°, n.° 1). Por outro lado, para dar aplicação aos princípios da proximidade, prioridade à valorização e da autosuficiência a nível comunitário e nacional, nos termos da 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), com a redacção dada pela Directiva 91/156/CEE de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32, a seguir «Directiva 91/156»), os Estados podem adoptar disposições, de acordo com o Tratado, para proibir de um modo geral ou parcial as transferência de resíduos, ou levantar sistematicamente objecções a essas transferências [décimo considerando e artigo 4.°, n.° 3, alínea a), i), do Regulamento n.° 259/93]. No caso dos resíduos destinados a valorização, as transferências podem ser efectuadas se não tiver sido apresentada nenhuma objecção dentro de determinado prazo (artigo 8.°, n.° 1).

6 O título III (artigo 13.°) do Regulamento n.° 259/93 respeita às transferências de resíduos dentro dos Estados-membros. Nos termos do quinto considerando, a fiscalização e o controlo destas transferências são da responsabilidade dos próprios Estados-membros. Os sistemas nacionais que os Estados-membros criam para esse fim devem, todavia, atender à necessidade de assegurar a compatibilidade com o sistema comunitário criado pelo Regulamento n.° 259/93 (artigo 13.°, n.° 2). Os Estados-membros podem também aplicar nos territórios sob a sua jurisdição o sistema previsto pelo regulamento para as transferências entre Estados-membros (artigo 13.°, n.° 4).

7 Os títulos IV, V e VI do Regulamento n.° 259/93 fixam as regras aplicáveis, respectivamente, à exportação de resíduos, à importação de resíduos para a Comunidade bem como ao trânsito pela Comunidade de resíduos provenientes do exterior da Comunidade destinados à eliminação ou valorização fora dela.

8 Os títulos IV e V estabelecem o princípio da proibição de quaisquer importações ou exportações de resíduos, quer sejam destinados à eliminação ou à valorização, com excepção das exportações de resíduos destinados a eliminação para os países da Associação Europeia de Comércio Livre (AECL) signatários da Convenção de

Basileia, das exportações de resíduos destinados a valorização e das importações de resíduos para ou com origem em países signatários da Convenção de Basileia ou com os quais a Comunidade, ou a Comunidade e os Estados-membros ou, a título individual, Estados-membros, celebraram acordos ou convénios dentro de certas condições, bem como das exportações e importações de resíduos destinados a valorização de e para países aos quais se aplique a decisão da OCDE. Relativamente a estas exportações e importações é criado um sistema de notificação às autoridades competentes de expedição ou de destino, que difere conforme se trate de resíduos destinados a eliminação ou a valorização.

9 Resulta do processo que o Regulamento n.° 259/93 tem origem numa proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade, apresentada pela Comissão em 10 de Outubro de 1990 (JO C 289, p. 9). Esta proposta da Comissão deu sequência ao convite que o Conselho lhe dirigiu na resolução de 7 de Maio de 1990 sobre a política de resíduos (JO C 122, p. 2), na qual esta instituição considerou, designadamente, que «... a circulação dos resíduos deve ser reduzida ao mínimo necessário para uma eliminação segura do ponto de vista ambiental e ser sujeita a controlos adequados» (sétimo considerando).

10 Na sequência do parecer emitido pelo Parlamento Europeu em 12 de Março de 1992 (JO C 94, p. 276), inicialmente consultado pelo Conselho nos termos dos artigos 100.°-A e 113.° do Tratado CEE, que serviram de base jurídica à proposta da Comissão, esta apresentou, em 23 de Março de 1992, uma proposta alterada (JO C 115, p. 4), igualmente baseada nestes dois artigos do Tratado. Entendendo posteriormente que o regulamento projectado devia basear-se no artigo 130.°-S do Tratado, que, em matéria de ambiente, dispõe que o Conselho delibera por unanimidade sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social, o Conselho, por carta de 30 de Novembro de 1992, dirigiu uma consulta ao Parlamento Europeu a fim de obter «parecer sobre a alteração da base jurídica». Embora o Parlamento Europeu, no parecer que proferiu em 20 de Janeiro de 1993 (JO C 42, p. 82), contestasse a adequação da base jurídica invocada pelo Conselho, propondo que fosse substituída pelos artigos 100.°-A e 113.° do Tratado, o Conselho adoptou, em 1 de Fevereiro de 1993, o regulamento

impugnado com fundamento no artigo 130.°-S do Tratado. O Parlamento Europeu interpôs então o presente recurso de anulação.

11 Por despacho de 22 de Setembro de 1993, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu a intervenção do Reino de Espanha em apoio das conclusões do Conselho.

12 Em apoio do seu recurso, o Parlamento Europeu alega que os títulos II e IV a VI do regulamento em litígio têm como finalidade regulamentar, respectivamente, a circulação de resíduos no interior da Comunidade e o comércio externo de resíduos entre a Comunidade e países terceiros e que, por isso, o regulamento se deve basear nos artigos 100.°-A e 113.° do Tratado, embora obedeça igualmente a exigências de protecção do ambiente.

13 O Conselho, apoiado pelo Reino de Espanha, entende que o regulamento em litígio tem por finalidade contribuir, por meio da regulamentação das transferências de resíduos, para a protecção do ambiente e que, por isso, se enquadra apenas no artigo 130.°-S do Tratado, embora, acessoriamente, produza efeitos sobre as condições da concorrência no interior da Comunidade e das trocas com países terceiros.

Quanto à admissibilidade

14 A título liminar, deve recordar-se que, segundo jurisprudência constante (v., mais recentemente, o acórdão de 2 de Março de 1994, Parlamento/Conselho, C-316/91, Colect., p. I-625, n.° 12), é admissível o recurso de anulação do Parlamento interposto de um acto do Conselho ou da Comissão, na condição de visar apenas a salvaguarda das suas prerrogativas e basear-se apenas na sua violação.

15 Aplicando estes critérios, o recurso deve ser julgado inadmissível na medida em que se baseia na exclusão do artigo 113.° do Tratado como base jurídica para o regulamento impugnado. Efectivamente, na altura em que foi adoptado, o artigo 113.° não previa qualquer forma de participação do Parlamento Europeu no processo de elaboração dos actos ali referidos, de modo que a exclusão daquele artigo como base jurídica para o regulamento impugnado não podia ofender as prerrogativas do Parlamento.

16 Por outro lado, na medida em que censura a circunstância de o regulamento impugnado se basear no artigo 130.°-S do Tratado e não no artigo 100.°-A, o recurso pretende evidenciar a ofensa das prerrogativas do Parlamento resultante da escolha da base jurídica e, assim sendo, é admissível. Efectivamente, na altura em que foi adoptado o regulamento, o artigo 130.° do Tratado previa apenas a consulta do Parlamento Europeu, enquanto que o artigo 100.°-A do Tratado exigia a aplicação do processo de cooperação com a mesma instituição.

Quanto ao mérito

17 É jurisprudência constante que, no âmbito do sistema de competências da Comunidade, a escolha da base jurídica de um acto deve assentar em elementos objectivos, susceptíveis de controlo jurisdicional. Entre estes elementos figuram, nomeadamente, o fim e o conteúdo do acto (v., mais recentemente, o acórdão de 17 de Março de 1993, Comissão/Conselho, C-155/91, Colect., p. I-939, n.° 7).

18 Quanto ao fim visado, resulta desde logo, designadamente dos sexto e nono considerandos do regulamento impugnado que o sistema criado para fiscalização e controlo de transferências de resíduos entre Estados-membros obedece à necessi-

dade de preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente e tem em vista permitir que as autoridades competentes adoptem todas as medidas necessárias para protecção da saúde humana e do ambiente.

19 Resulta ainda dos sétimo e décimo considerandos do regulamento impugnado que a organização da fiscalização e controlo das transferências de resíduos entre os Estados-membros se inscreve no conjunto das medidas adoptadas pelo Conselho em matéria de gestão dos resíduos, designadamente os que decorrem da Directiva 91/156. Aliás, a própria directiva prevê que devem ser reduzidos os movimentos de resíduos e que, para esse fim, os Estados-membros podem adoptar as medidas necessárias no âmbito dos planos de gestão dos resíduos que são obrigados a elaborar.

20 Ora, tal como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Comissão/Conselho, já referido, n.^{os} 10, 14 e 15, atento o seu fim e conteúdo, a Directiva 91/156 tem por objecto assegurar a gestão dos resíduos, quer sejam de origem industrial ou doméstica, em conformidade com as exigências da protecção do ambiente, não podendo entender-se que tem em vista a livre circulação dos mesmos no interior do Comunidade, embora permita que os Estados-membros obstem aos movimentos dos resíduos destinados a valorização ou à eliminação que não obedeçam aos respectivos planos de gestão.

21 Quanto ao conteúdo do regulamento impugnado, deve salientar-se que o mesmo prevê os requisitos a que estão sujeitas as transferências de resíduos entre Estados-membros e os processos a serem seguidos para que sejam autorizadas.

22 Estes requisitos e procedimentos foram adoptados com o propósito de assegurar a protecção do ambiente e tendo em atenção objectivos que se enquadram na política

do ambiente, tais como os princípios da proximidade, da prioridade à valorização e da autosuficiência a níveis comunitário e nacional. Em especial, e para aplicação desses princípios, permitem que os Estados-membros adoptem medidas de proibição geral ou parcial, ou de objecção sistemática, e que se oponham às transferências de resíduos que não estejam em conformidade com o disposto na Directiva 75/442, já referida, com a redacção dada pela Directiva 91/156.

23 Nestas condições, deve concluir-se que o regulamento em litígio se enquadra no âmbito da política do ambiente seguida pela Comunidade e, tal como a Directiva 91/156, não pode entender-se que pretende dar realização à livre circulação de resíduos no interior da Comunidade. Por isso, o Conselho pôde correctamente pôr de parte o artigo 100.°-A como base jurídica para o regulamento, e fundamentá-lo no artigo 130.°-S do Tratado.

24 Esta conclusão não é infirmada pelo facto de, ao aproximar as condições em que se processa a circulação de resíduos, o regulamento impugnado produzir efeitos sobre a mesma e, deste modo, ter influência sobre o funcionamento do mercado interno.

25 Efectivamente, é jurisprudência constante (v., designadamente, acórdão Comissão/Conselho, já referido, n.° 19) que o simples facto de o estabelecimento ou o funcionamento do mercado interno serem afectados não basta para se aplicar o artigo 100.°-A do Tratado, não se justificando o recurso a este artigo quando a acto a adoptar só acessoriamente harmoniza as condições do mercado na Comunidade.

26 É este o caso presente. Tal como o advogado-geral salientou nos pontos 44 e 45 das suas conclusões, o objectivo do regulamento impugnado não é definir as características que devem revestir os resíduos para circular livremente no mercado

interno, mas sim fornecer um sistema harmonizado de procedimentos através dos quais se possa limitar a circulação dos resíduos a fim de assegurar a protecção do ambiente.

27 A quanto ficou dito não pode opor-se que o regulamento em litígio é destinado a substituir e revogar a Directiva 84/631, já referida, que se fundamentava no artigo 100.° do Tratado, conjugado com o artigo 235.°

28 O facto de o regulamento impugnado substituir outro acto baseado no artigo 100.° do Tratado, relativo à aproximação das legislações dos Estados-membros com incidência directa sobre o estabelecimento ou funcionamento do mercado comum, não implica necessariamente que esse regulamento recorra àquela disposição ou ao artigo 100.°-A o qual, introduzido no Tratado através do Acto Único Europeu, prevê a adopção de medidas relativas à aproximação das legislações dos Estados-membros que tenham por objecto o estabelecimento e funcionamento do mercado interno (v., no que respeita ao artigo 235.° do Tratado, o acórdão de 27 de Setembro de 1988, Comissão/Conselho, 165/87, Colect., p. 5545, n.° 17). A determinação da base jurídica de um acto deve, efectivamente, ser feita tendo em atenção a sua finalidade e conteúdo próprios.

29 Das considerações que antecedem resulta que deve ser negado provimento ao recurso na totalidade.

Quanto às despesas

30 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo o Parlamento Europeu sido ven-

cido, há que condená-lo nas despesas. Por força do artigo 69.°, n.° 4, do mesmo regulamento, o Reino de Espanha, interveniente, suportará as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) É negado provimento ao recurso.

2) O Parlamento Europeu é condenado nas despesas. O Reino de Espanha suportará as suas despesas.

Due Díez de Velasco Edward

Kakouris Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Kapteyn Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 28 de Junho de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente

O. Due