# RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-2/90 *

## I — A regulamentação nacional em litígio

1. O decreto do executivo regional da Valónia, de 17 de Maio de 1983, relativo ao depósito de determinados resíduos na Região da Valónia (*Moniteur belge* de 14.6.1983, p. 7717) dispunha o seguinte:

«*Artigo 1.°*

É proibido depositar ou vazar, mandar depositar ou vazar resíduos provenientes dum Estado estrangeiro nos depósitos referidos no Regulamento geral para a protecção do trabalho... bem como no decreto real de 9 de Fevereiro de 1976 relativo à regulamentação geral em matéria de resíduos tóxicos... com excepção dos depósitos anexos a uma instalação de destruição, neutralização e eliminação de resíduos tóxicos.

É proibido às pessoas que explorem os estabelecimentos indicados no primeiro parágrafo autorizarem ou admitirem que os resíduos provenientes de um Estado estrangeiro sejam depositados ou vasados nos estabelecimentos que exploram.

*Artigo 2.°*

Podem ser concedidas derrogações ao artigo 1.°... a pedido de uma autoridade pública estrangeira.

A derrogação só pode ser concedida por tempo determinado e... deve ser justificada por circunstâncias graves e excepcionais.

...

*Artigo 3.°*

É proibido armazenar ou descarregar, mandar armazenar ou descarregar resíduos provenientes de uma região belga diferente da Região da Valónia, nos estabelecimentos indicados no artigo 1.°, primeiro parágrafo.

...

*Artigo 5.°*

Consideram-se provenientes de um Estado estrangeiro ou de uma região diferente da Região da Valónia os resíduos não produzidos na Região da Valónia.

Se o resíduo resultar de um processo em que intervieram dois ou mais Estados ou regiões, considera-se originário do Estado ou da região onde ocorreu a última transformação substancial, economicamente justificada, efectuada numa empresa equipada para esse efeito...»

* Língua do processo: francês.

2. Em 19 de Março de 1987, o Executivo regional da Valónia adoptou um novo decreto relativo à descarga de determinados resíduos na Região da Valónia (*Moniteur belge* de 28.3.1987, p. 4671). Este decreto revogou o decreto anterior, atrás citado, reproduzindo as suas disposições em termos praticamente idênticos. Na versão do decreto de 19 de Março de 1987 o artigo 1.° principiava com a seguinte redacção: «É proibido armazenar, depositar ou vazar, mandar armazenar, depositar ou vazar...».

## II — A regulamentação comunitária

3. A 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) tem uma dupla fundamentação jurídica, isto é, os artigos 100.° e 235.° do Tratado.

4. No primeiro considerando afirma-se que convém proceder-se a uma aproximação das legislações dos Estados-membros em matéria de eliminação de resíduos, uma vez que «... uma disparidade entre as disposições já aplicáveis ou em preparação... pode criar condições de concorrência desiguais e ter, por isso, uma incidência directa no funcionamento do mercado comum...».

5. Nos termos do segundo considerando, há que recorrer ao artigo 235.° do Tratado, uma vez que «... se mostra necessário fazer acompanhar esta aproximação das legislações de uma acção da Comunidade que vise realizar, mediante uma regulamentação mais ampla, um dos objectivos da Comunidade na domínio da protecção do ambiente e da melhoria da qualidade de vida...» e que os poderes de acção necessários para este efeito não se encontram previstos no Tratado.

6. De acordo com o terceiro considerando, «... qualquer regulamentação nacional em matéria de eliminação dos resíduos deve ter como objectivo essencial a protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, transporte, tratamento, armazenagem e depósito dos resíduos».

7. O sexto considerando anuncia que «... deve ser aplicada uma regulamentação eficaz e coerente da eliminação dos resíduos, que não entrave o comércio intracomunitário e não afecte as condições de concorrência, aos bens móveis de que o detentor se desfaz...».

8. O artigo 2.°, n.° 1, da directiva em questão determina que «sem prejuízo do disposto na presente directiva, os Estados-membros podem adoptar regulamentações específicas para categorias particulares de resíduos» e o n.° 2 prevê a exclusão do campo de aplicação da directiva de determinadas categorias de resíduos.

9. Por força do disposto no artigo 3.°, «Os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para promover a prevenção, a reciclagem e a transformação dos resíduos...» e «informarão em tempo útil a Comissão sobre qualquer projecto de regulamentação que tenha por objecto tais medidas...».

10. Segundo o artigo 5.°, «Os Estados-membros estabelecerão ou designarão a ou as autoridades competentes encarregadas... de planificar, organizar, autorizar e fiscali-

zar as operações de eliminação dos resíduos» e de estabelecer planos nesta matéria (artigo 6.°).

11. Os estabelecimentos ou empresas responsáveis pelo tratamento, armazenagem ou depósito de resíduos por conta de outrem devem obter uma autorização das autoridades competentes atrás referidas (artigo 8.°) e estão sujeitos a inspecções periódicas desta últimas (artigo 9.°), enquanto que «as empresas que procedem ao transporte, recolha, armazenamento, depósito ou tratamento dos seus próprios resíduos, assim como as que recolhem ou transportam resíduos por conta de outrem, estão sujeitas à fiscalização» daquelas autoridades (artigo 10.°).

12. 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), na redacção dada pela Directiva 86/279/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1986 (JO L 181, p. 13), e adaptada ao progresso técnico pela Directiva 87/112/CEE da Comissão, de 23 de Dezembro de 1986 (JO L 48, p. 31), tem igualmente como fundamento jurídico os artigos 100.° e 235.°do Tratado.

13. Nos termos do seu terceiro considerando, «... as transferências dos resíduos entre Estados-membros... podem ser necessárias para eliminar os resíduos nas melhores condições possíveis».

14. No quarto considerando afirma-se que qualquer disparidade entre as disposições aplicáveis nos Estados-membros em matéria de eliminação de resíduos perigosos «... pode falsear a concorrência e ter, por esse facto, uma incidência directa no funcionamento do mercado comum...» e no sexto considerando afirma-se que «um sistema eficaz e coerente de vigilância e controlo das transferências transfronteira de resíduos perigosos não deve criar obstáculos às trocas comerciais intracomunitárias nem afectar a concorrência». O décimo-sétimo considerando prevê, finalmente, que «... os Estados-membros podem fixar pontos de passagem na fronteira após consulta da Comissão».

15. O artigo 1.° da directiva em questão impõe aos Estados-membros a adopção «... das medidas necessárias para assegurar a vigilância e o controlo, com vista à protecção da saúde do homem e do ambiente, das transferências transfronteira dos depósitos perigosos...» no interior da Comunidade.

16. Para o efeito, o artigo 3.° estipula que «sempre que o detentor de resíduos tenha a intenção de transferir... os resíduos de um Estado-membro para outro Estado-membro, ou de os mandar transitar por um ou vários Estados-membros... enviará uma notificação às autoridades competentes dos Estados-membros em causa». Esta notificação é feita através de um documento uniforme.

17. A transferência transfronteira só pode ser efectuada quando as autoridades competentes dos Estados-membros em causa tiverem acusado a recepção da notificação acabada de referir. Estes Estados podem levantar objecções à transferência prevista, que devem ser fundamentadas com base nas disposições que regulam a protecção do ambiente e da saúde em conformidade com a presente directiva e com outros instrumentos comunitários (artigo 4.°).

## III — Matéria de facto e tramitação processual

18. A Comissão recebeu, em 11 de Novembro de 1986, uma queixa relacionada com a regulamentação nacional supra citada. Depois de ter analisado a regulamentação em questão, a Comissão considerou que tal regulamentação era contrária às regras comunitárias. Assim, em 29 de Fevereiro de 1988, enviou, em conformidade com o artigo 169.°, primeiro parágrafo, do Tratado, uma carta de notificação de incumprimento ao Ministro das Relações externas belga, na qual observava que as disposições adoptadas pelo executivo da Valónia eram contrárias às Directivas 75/442 e 84/671, já referidas, bem como aos artigos 30.° e 36.° do Tratado CEE.

19. Não tendo obtido resposta a esta notificação, a Comissão dirigiu ao Reino da Bélgica, em 17 de Outubro de 1988, um parecer fundamentado convidando-o a adoptar, no prazo de dois meses, as medidas necessárias a fim de agir em conformidade com o parecer.

20. Uma vez que o parecer não obteve qualquer resposta, a Comissão interpôs, em 3 de Janeiro de 1990, o presente recurso, pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar que, «ao proibir que se armazenem, depositem ou vazem, mandem armazenar, depositar ou vazar na Região da Valónia resíduos provenientes de outro Estado-membro ou de uma região diferente daquela Região», o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das Directivas 75/442 e 84/631 e do disposto nos artigos 30.° e 36.° do Tratado;

— condenar o Reino da Bélgica nas despesas.

A recorrida conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— julgar o recurso improcedente;

— condenar a Comissão nas despesas.

21. Com base no relatório do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu dar início à fase oral do processo, sem instrução. Convidou, no entanto, a Comissão, a responder, por escrito, a duas questões e o Governo belga a uma.

## IV — Fundamentos e argumentos das partes

22. A *Comissão* alega que a Directiva 75/442 prossegue um duplo objectivo: garantir, por um lado, com base no artigo 100.° do Tratado, a aproximação das legislações dos Estados-membros em matéria de resíduos, a fim de eliminar as disparidades que as condições desiguais de concorrência poderiam criar e, por outro, realizar, com base no artigo 235.° do Tratado, um dos objectivos da Comunidade no domínio da protecção do ambiente e da melhoria da qualidade de vida, mediante a adopção de regulamentação em matéria de resíduos. O mesmo se diga em relação à Directiva 84/631.

23. Nenhuma disposição das directivas em questão autoriza uma proibição do tipo da que se encontra prevista na regulamentação

nacional já referida. Tal proibição é contrária não só aos objectivos das directivas, mas também à estrutura das suas disposições, que garantem a livre circulação dos resíduos em condições que não prejudiquem a saúde do homem e o ambiente.

24. A Comissão sustenta que, além disso, tal proibição é contrária aos artigos 30.° e 36.° do Tratado.

25. Com efeito, é susceptível de colocar entraves, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, ao comércio intracomunitário constituindo, assim, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa, proibida pelo artigo 30.° (acórdão de 11 de Julho de 1974, Dassonville, 8/74, Recueil, p. 837).

26. Segundo a Comissão, as Directivas 75/442 e 84/631 instituem um regime uniforme e harmonizado de medidas de autorização e de fiscalização das empresas de eliminação de resíduos e de vigilância e controlo dos transportes transfronteira de resíduos perigosos. Segundo jurisprudência do Tribunal, quando existem medidas comunitárias que estabelecem um regime de tal forma harmonizado, um Estado-membro não pode invocar, ao abrigo do artigo 36.°, uma excepção à proibição contida no artigo 30.° (acórdão de 5 de Outubro de 1977, Denkavit, 5/77, Recueil, p. 1555).

27. Seja como for, para a Comissão, não é possível, no caso vertente, invocar o artigo 36.°, uma vez que a proibição em causa constitui uma medida discriminatória arbitrária contra os resíduos provenientes de outros Estados-membros, já que tais resíduos não podem considerar-se mais perigosos do que os provenientes da Região da Valónia. Isto é tanto mais verdade que a definição de resíduos provenientes de um Estado estrangeiro ou de uma região diferente da Região da Valónia, contida no artigo 5.° dos referidos decretos, é extremamente ampla. Trata-se, pois, de uma proibição extremamente rígida visto o seu campo de aplicação ser vasto.

28. A Comissão alega, por fim, que as possibilidades de derrogação previstas nos artigos 2.° e 4.° dos referidos decretos não alteram esta conclusão. Com efeito, trata-se de derrogações facultativas, limitadas no tempo, justificadas por circunstâncias graves e excepcionais. Segundo jurisprudência do Tribunal, as formalidades administrativas destinadas a obter tais derrogações podem, por si só, constituir uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa (acórdão de 24 de Janeiro de 1978, Van Tiggele, 82/77, Recueil, p. 25).

29. O *Reino da Bélgica*, recorrido, defende, em primeiro lugar, que na sequência das alterações introduzidas ao decreto de 19 de Março de 1987, já referido, pelo decreto de 23 de Julho de 1987 (*Moniteur belge* de 29.9.1987), o artigo 1.°, primeiro parágrafo, principia nos seguintes termos: «É proibido armazenar, depositar ou vazar resíduos provenientes de um Estado estrangeiro nos depósitos, entrepostos e descargas, de resíduos sujeitos a autorização, por força do decreto de 5 de Julho de 1985 relativo aos resíduos...»

30. Estas disposições destinam-se, por um lado, a impedir que os produtores ou detentores de resíduos os descarreguem em esta-

belecimentos situados na Valónia e, por outro, a impedir que estes os recebam.

31. Ao adoptar o decreto de 19 de Março de 1987, defende o recorrido, o executivo regional da Valónia pretendia reagir de modo urgente e provisório contra a afluência, para a Valónia, de resíduos provenientes de regiões limítrofes, cujas legislações fixam medidas bastante mais rigorosas do que as previstas na regulamentação comunitária. Assim, o decreto em questão constitui uma medida dissuasiva, urgente e excepcional, que perdeu, em grande parte, a sua razão de ser. Com efeito, o decreto de 19 de Março brevemente seria substituído por um regime de cobrança de taxas e as suas disposições relativas à importação de resíduos estrangeiros poderiam ser revogadas até fins de 1990.

32. A regulamentação em litígio responde, no entender do recorrido, ao objectivo de protecção da saúde e do ambiente, devendo considerar-se uma medida de salvaguarda, excepcional e temporária.

33. Segundo o recorrido, qualquer regulamentação sobre resíduos, comunitária ou nacional, tem por objectivo principal a protecção da saúde e do ambiente. Este objectivo, que o próprio Tratado reconheceu ter primazia sobre o da livre circulação de mercadorias, como os artigos 36.° e 130.°-R testemunham, foi, de resto, expressamente mencionado no terceiro considerando da citada Directiva 75/442. Uma regulamentação sobre resíduos não prossegue, enquanto tal, um objectivo de ordem económica, limitando-se a exercer uma influência indirecta sobre as trocas intracomunitárias.

34. O Governo belga sustenta que uma medida deste tipo não é contrária às Directivas 75/442 e 84/631. Salienta que a Comissão não faz referência a qualquer artigo concreto que tenha sido, eventualmente, objecto de uma aplicação incorrecta, afirmando apenas que o decreto de 19 de Março de 1987 é contrário aos objectivos e à estrutura das directivas.

35. Quanto à afirmação da Comissão de que nenhuma disposição das directivas em questão autoriza um Estado-membro a instituir uma proibição idêntica à em causa no caso *sub judice*, o recorrido sustenta que a regulamentação em litígio se encontra em perfeita harmonia com o regime de autorização e de planificação instituído pelas directivas, permitindo que a autoridade competente exerça um melhor controlo sobre a descarga de resíduos através de um sistema de derrogações à proibição inicial.

36. Assim, embora o sistema criado pela regulamentação em litígio não esteja expressamente previsto ou autorizado pelas directivas, não é, por essa razão, proibido. Não infringe, de qualquer modo, qualquer disposição das directivas e respeita plenamente o seu espírito.

37. O recorrido contesta a aplicabilidade do artigo 30.° no caso em análise referindo-se, em primeiro lugar, à definição de mercadorias dada pelo Tribunal de Justiça: «produtos avaliáveis em dinheiro e susceptíveis, enquanto tais, de constituir objecto de transacções comerciais» (acórdão de 10 de Dezembro de 1968, Comissão/Itália, 7/68, Recueil, p. 617).

38. Com base nesta definição, embora os resíduos recicláveis e reutilizáveis possam constituir objecto de transacções comerciais, o mesmo já não se pode afirmar dos resíduos não recicláveis, destinados a serem descarregados e que não têm qualquer valor económico. Seja como for, os resíduos constituem um bem específico, *sui generis*, dificilmente equiparável às restantes mercadorias.

39. Mesmo que os resíduos se devam considerar uma mercadoria, *quod non*, não se pode concluir que a regulamentação em litígio cai no âmbito de aplicação do artigo 30.° Com efeito, não regula a importação de resíduos, limitando-se apenas a impor uma proibição parcial de armazenagem não só dos resíduos estrangeiros mas também dos provenientes das regiões da Bélgica diferentes da Valónia.

40. Finalmente, o recorrido alega que, caso se considere que a regulamentação em litígio constitui uma restrição quantitativa da importação, proibida pelo artigo 30.°, *quod non*, o seu fundamento jurídico está, de qualquer modo, no artigo 36.° e justifica-se por razões de ordem pública e de protecção da saúde e do ambiente. Com efeito, constitui uma medida de salvaguarda com carácter temporário adoptada com a finalidade de fazer face a uma situação excepcional específica.

41. Esta regulamentação não é discriminatória, como pretende a Comissão, porque não se destina a proteger operações económicas sobre mercadorias originárias da Valónia. O artigo 36.° não exclui a possibilidade de se distinguir entre produtos nacionais e produtos estrangeiros (acórdão de 14 de Dezembro de 1979, Henn, 34/79, Recueil, p. 3795).

42. A *Comissão* responde que o decreto de 19 de Março de 1987 não se pode considerar uma medida de salvaguarda com carácter temporário pois trata-se de uma simples reprodução do decreto do executivo da Valónia, de 17 de Maio de 1983. Atenta a afirmação do recorrido de que o decreto de 19 de Março de 1987 perdeu em grande medida a sua razão de ser, a Comissão manifesta-se admirada por ainda não ter recebido qualquer informação precisa nesse sentido, visto a sua notificação e o seu parecer fundamentado não terem obtido resposta.

43. Quanto à conformidade da regulamentação em litígio com as Directivas 75/442 e 84/631, a Comissão afirma que estes diplomas fixam, a nível comunitário, um quadro que garante a protecção da saúde e do ambiente sem impedir as trocas intracomunitárias. Assim, as directivas em questão instituem, respectivamente, um regime de planificação e de controlo e um sistema de notificação e de fiscalização, e não um regime de proibição.

44. O objectivo das directivas consiste em garantir, sob a vigilância das autoridades dos Estados-membros, a livre circulação dos resíduos para que estes sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde humana e o ambiente. Resulta do acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de Março de 1990, Zanetti (C-359/88, Colect., p. I-1509), que as medidas adoptadas pelos Estados-membros e autorizadas por esta directiva devem concorrer para a realização destes objectivos.

45. As directivas não autorizam os Estados-membros a adoptarem medidas mais restritivas do que aquelas que aí se encontram previstas. Uma proibição do tipo da que aqui está em causa, por não estar prevista nas directivas em questão, seria contrária aos seus objectivos.

46. Por outro lado, a Comissão considera que a regulamentação em causa introduz, além disso, discriminações arbitrárias e dissimuladas porque, por um lado, faz distinções consoante a origem dos produtos e, por outro, porque o artigo 3.°, terceiro parágrafo, prevê a possibilidade de excepções à proibição geral, mediante a celebração de acordos entre o executivo da Valónia e as autoridades competentes para a Região da Flandres e a Região de Bruxelas, possibilidade não prevista relativamente aos Estados-membros.

47. Quanto à aplicação do artigo 30.°, a Comissão faz referência ao acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Dezembro de 1968, Comissão/Itália, já referido, para sustentar que os resíduos, recicláveis ou não, constituem mercadorias para efeitos de aplicação deste artigo. Esta conclusão é corroborada pelo facto de o Tribunal ter definido a noção de resíduos em termos unitários, não retirando qualquer consequência jurídica da possibilidade ou não de reutilização económica destas substâncias (acórdão de 28 de Março de 1990, Zanetti, já referido).

48. Assim, são proibidas entre os Estados-membros as restrições quantitativas à importação dos resíduos e qualquer outra medida de efeito equivalente. Uma proibição do tipo da que está em causa constitui, de qualquer modo, uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa.

49. No que respeita à possibilidade de aplicação do artigo 36.°, a Comissão reafirma que um Estado-membro não pode invocar esta disposição quando confrontado com medidas comunitárias que prevêem um regime harmonizado no domínio em causa do tipo do instituído pelas directivas 75/442 e 84/631.

50. O Governo belga insiste na sua argumentação principal segundo a qual o objectivo de protecção da saúde e do ambiente prevalece sobre o da livre circulação dos resíduos. Esta prioridade é, de resto, confirmada pelo acórdão do Tribunal de 28 de Março de 1990, Vessoso e Zanetti (C-206/88 e C-207/88, Colect., p. I-1461).

51. Assim, caso a livre circulação dos resíduos constitua uma ameaça para o ambiente, a adopção de medidas temporárias do tipo das aqui em causa não é proibida pelas directivas em questão nem é contrária às regras do Tratado.

C. N. Kakouris
Juiz-relator