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

1. Por despacho de 2 de Maio de 1991, o Tribunal de Justiça ordenou, em conformidade com o artigo 61.° do Regulamento de Processo, a reabertura da audiência no presente processo, por considerar necessário ouvir as partes no processo, bem como os restantes Estados-membros e instituições, quanto à qualificação de uma operação relacionada com resíduos não utilizáveis e não recicláveis.

2. O Tribunal convidou igualmente as partes, os restantes Estados-membros e instituições a manifestarem, por escrito, a sua posição sobre a seguinte questão:

«A circulação de resíduos não utilizáveis e não recicláveis destituídos de valor comercial está abrangida pelas disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias ou serão as transacções comerciais relativas à eliminação, depósito e destruição de tais resíduos reguladas pelas disposições do Tratado relativas à livre circulação de serviços?»

3. Em resposta a esta questão, foram apresentadas observações escritas, em 5 de Junho de 1991, pelo Governo belga, representado por R. Hoebaer, na qualidade de agente, e em 6 de Junho de 1991, pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por Condou-Durande e X. Lewis, na qualidade de agentes.

4. O Conselho das Comunidades Europeias informou o Tribunal, por carta datada de 5 de Junho de 1991, de que «por se tratar de uma questão prejudicial que não punha em causa a validade de um dos seus actos, o Conselho não apresenta observações sobre esta questão».

Observações do Governo belga

5. O Governo belga alega que os resíduos não utilizáveis ou não recicláveis constituem um não-valor e, por essa razão, não entram no circuito económico produção-transformação-consumo. Uma operação de eliminação de tais resíduos constitui uma mera prestação de serviços.

6. Assim, no que respeita à cobrança de IVA, apenas a operação de escoamento dos resíduos sem valor seria sujeita a imposto, a título de prestação de serviços, ao passo que, se fosse reconhecido aos resíduos um valor, o IVA seria cobrado não só sobre a prestação mas também sobre os resíduos.

7. Segundo o Governo belga, as mercadorias são produtos colocados no mercado e, para tanto, o produto deve ter um valor de transacção. Uma vez que os resíduos não utilizáveis são produtos sem valor, não podem ser colocados no mercado e a transacção comercial que consiste em eliminar os

* Língua do processo: francês.

resíduos não utilizáveis não tem por efeito colocar os resíduos no mercado.

8. Esta tese é conforme com a definição de mercadorias dada pelo Tribunal no acórdão de 10 de Dezembro de 1968, Comissão/Itália, já referido. Uma transacção comercial pode perfeitamente incidir sobre um produto que não constitui uma mercadoria. Para ser considerado uma mercadoria, o produto a que se refere a transacção comercial deve ter um valor. É esse valor, isto é, «a susceptibilidade de ser avaliado em dinheiro» que, segundo a definição do Tribunal atribui ao produto a carácter de mercadoria.

9. O Governo belga conclui que as transacções comerciais relativas à eliminação, ao depósito ou à destruição dos resíduos não utilizáveis ou não recicláveis constituem operações de prestação de serviços, reguladas pelas disposições do Tratado relativas à livre circulação de serviços.

Observações da Comissão

10. A Comissão considera que a livre circulação dos resíduos não utilizáveis e não recicláveis, destituídos de valor comercial, é regulada pelo disposto no artigo 30.° e 36.° do Tratado CEE em matéria de livre circulação de mercadorias pelas seguintes razões.

11. Com base na definição de mercadorias, dada pelo Tribunal no acórdão de 10 de Dezembro de 1968, Comissão/Itália, já referido, é indiscutível que os resíduos utilizáveis ou recicláveis são produtos avaliáveis em dinheiro e, como tal, susceptíveis de constituir objecto de transacções comerciais.

12. Ora, o Tribunal já afastou a possibilidade de extrair consequências jurídicas de uma distinção entre resíduo reciclável e não reciclável ou não utilizável. No acórdão de 12 de Maio de 1987, Traen, n.° 7 (372/85 a 374/85, Colect., p. 2141), o Tribunal salientou que a Directiva 75/442 tinha um campo de aplicação amplo e no acórdão de 28 de Março de 1990, Vessoso e Zanetti, já referido, o Tribunal declarou que «a noção de resíduo... não deve ser entendida como excluindo as substâncias ou objectos susceptíveis de reutilização económica».

13. Consequentemente, o Tribunal quis submeter ao mesmo regime jurídico objectos ou substâncias de que o seu detentor se desfaz, independentemente da intenção de fazer reciclar ou reutilizar os objectos em questão. Assim, a qualidade reciclável ou não de um objecto, que depende da intenção do seu detentor, constitui um elemento psicológico ou subjectivo que não afecta a característica objectiva do produto. Desta feita, é lógico sujeitar a circulação dos resíduos em geral, cuja característica objectiva é a mesma, às mesmas normas do Tratado, isto é, às normas relativas à circulação de mercadorias.

14. A Comissão defende, além disso, que é difícil distinguir entre resíduo utilizável e não utilizável ou não reciclável.

15. Com efeito, a reciclagem, como qualquer processo industrial apresenta custos variáveis de uma matéria para outra. Desta forma, embora uma matéria possa ser tecnicamente reciclável a sua reciclagem pode não ser economicamente interessante. A natureza reciclável de um objecto pode, pois,

depender em larga medida, de factores económicos flutuantes bem como de factores tecnológicos em perpétua evolução. Depende igualmente do custo das formas alternativas que permitem ao seu detentor desfazer-se do objecto em questão.

16. A este propósito, a Comissão cita exemplos como o papel, o cartão, o vidro, substâncias que, em princípio são recicláveis mas que podem não ser recicladas pelo facto de não existir em determinado local um circuito de recolha e de tratamento com vista à reciclagem. A taxa de reciclagem deste produtos varia em função do tempo e de um Estado para outro.

17. A Comissão alega, por outro lado, que quando pode ser feita, esta distinção depende de critérios subjectivos, amplamente desligados da própria natureza do objecto em causa, que são contrários aos critérios adoptados pelo Tribunal.

18. Com efeito, a distinção entre objecto reciclável e não reciclável depende, em princípio, do destino do objecto, na base do qual se encontra a vontade do seu detentor. Assim, o destino do objecto é determinado por um elemento subjectivo ou psicológico.

19. O Tribunal afastou a distinção entre objectos regulados e objectos não regulados pela livre circulação de mercadorias assente em critérios subjectivos do destino do objecto imputáveis ao detentor, tendo deixado entender que são as disposições relativas à circulação de mercadorias que regulam a circulação dos objectos, independentemente de estes se destinarem a entrar no circuito económico ou a sair dele através do consumo (acórdãos de 10 de Novembro de 1982, Rau, 261/81, Recueil, p. 3961 e de 7 de Março de 1990, GB-Inno-BM, C-362/88, Colect., p. I-667).

20. Assim, o Tribunal faz depender o regime jurídico aplicável a uma coisa da natureza desta e não do destino que o seu detentor lhe quiser dar. Pode, pois, concluir-se que, com base na jurisprudência do Tribunal, as disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias são aplicáveis nos casos em que um bem se destina a sair do circuito económico quer por ter sido consumido pelo seu detentor quer por causa da sua destruição se este considerar que o bem perdeu o seu valor.

21. A Comissão reporta-se seguidamente à definição dada pelo Tribunal no acórdão de 10 de Dezembro de 1968, Comissão/Itália, já referido, para sustentar que, mesmo os resíduos não utilizáveis cabem, eles próprios, na noção de mercadorias na acepção do artigo 30.° do Tratado, na medida em que podem constituir objecto de uma operação de transporte, de um tratamento ou de uma operação de eliminação, que são transacções comerciais. É difícil, de imediato, afirmar que um resíduo é «destituído de valor comercial» porque o que não tem valor comercial para um indivíduo pode tê-lo para outro.

22. A Comissão salienta que a definição atrás referida não é a única que o Tribunal deu. Assim, segundo o acórdão de 11 de Julho de 1985, Cinéthèque, n.° 10 (60/84 e 61/84, Recueil, p. 2605) «... não podem ser qualificados 'serviços', na acepção do Tratado, os trabalhos de fabricação de cassetes

vídeo, na medida em que as prestações do fabricante de tais produtos conduzem directamente à fabricação de um objecto material que, de resto, é classificado na pauta aduaneira comum...».

23. O Tribunal acolheu a classificação da pauta aduaneira comum como indício de que se trata de mercadorias na acepção do título I do Tratado. A Comissão alega que os resíduos que, por várias vezes, figuram na Nomenclatura Pautal, especialmente no capítulo 23 «Resíduos e desperdícios das indústrias alimentares; alimentos preparados para animais» [Regulamento (CEE) n.° 2472/90 da Comissão, de 31 de Julho de 1990, que modifica o anexo I do Regulamento n.° 2658/87 do Conselho, relativo à nomenclatura pautal e estatística e à pauta aduaneira comum, JO L 247]. A nomenclatura não faz qualquer distinção entre resíduos recicláveis e não recicláveis.

24. A Comissão refere-se, neste contexto, ao acórdão de 7 de Fevereiro de 1985, ADBHU (240/83, Recueil, p. 531) para sustentar que o Tribunal qualificou como mercadorias óleos utilizados, destinados à eliminação.

25. A Comissão salienta, além disso, que o facto de os resíduos não utilizáveis constituírem objecto de prestação de serviços não significa que estejam, por si, sujeitos às disposições do Tratado relativas à livre circulação de serviços. O facto de o tratamento ou a eliminação destes resíduos constituírem um serviço na acepção do artigo 59.° do Tratado não determina a inclusão da sua circulação no domínio de aplicação desta disposição. A Comissão refere-se, a este propósito, ao carácter «residual» da noção de serviços, de acordo com o artigo 60.° do Tratado, e à aplicação estrita deste princípio em conformidade com a jurisprudência do Tribunal (acórdão de 30 de Abril de 1991, Boscher, C-238/90, Colect., p. I-2023).

26. Em último lugar, a Comissão observa que a sua posição condiz com a solução dada pelo Supremo Tribunal dos Estados Unidos num processo idêntico a este. No seu acórdão City of Philadelphia/New Jersey de 23 de Junho de 1978 (437 U. S. 617; S. Ct. 2531; 1978 U. S. LEXIS 37), o Supremo Tribunal afirmou que os resíduos, mesmo destituídos de valor, devem beneficiar da protecção constitucional do comércio interestadual. Com efeito, a fim de prevenir a afluência de resíduos de New York, o Estado de New Jersey proibiu o depósito nos locais de descarga situados no seu território de resíduos provenientes de outros Estados. O Tribunal enunciou claramente que todas as espécies de resíduos constituem «artigos de comércio» pelo que devem circular livremente.

Respostas às questões colocadas pelo Tribunal

27. No mesmo despacho de 2 de Maio de 1991, o Tribunal convidou, além disso, o Governo belga a declarar, por escrito, se as operações proibidas pelo decreto do executivo regional da Valónia, de 19 de Março de 1987, se referem a resíduos recicláveis ou não.

28. O Governo belga respondeu nos seguintes termos:

«O decreto do executivo regional da Valónia de 19 de Março de 1987 proíbe que se

armazenem, depositem ou vazem nos depósitos, entrepostos e locais de descarga, resíduos sujeitos a autorização nos termos do decreto de 5 de Julho de 1985 relativo aos resíduos ou da lei de 22 de Julho de 1974 sobre os resíduos tóxicos, com excepção dos anexos a uma instalação de destruição, de neutralização e de eliminação dos resíduos tóxicos.

Esta formulação implica que, na realidade, apenas tenham sido contempladas as descargas controladas e os depósitos temporários. O regime de autorização de descargas encontra-se previsto no decreto do Executivo de 23 de Julho de 1987 e o dos depósitos temporários no regulamento geral para a protecção do trabalho (artigo 16.°). Quanto aos resíduos tóxicos, a prática da administração tem sido sempre a de proibir a descarga.

O depósito, definitivo ou provisório, de 'produtos, co-produtos e sub-produtos resultantes de um processo industrial, recicláveis ou utilizáveis noutro processo de produção' (artigo 3.° do decreto de 5 de Julho de 1985), nunca esteve sujeito aos regimes de autorização atrás mencionados, mas sim ao dos estabelecimentos classificados no regulamento geral para a protecção do trabalho.

Assim, o decreto de 19 de Março de 1987 refere-se, não às 'matérias primas secundárias' mas aos resíduos não utilizáveis ou não recicláveis ou que não são efectivamente utilizados ou reciclados.»

29. O Tribunal convidou igualmente a Comissão a informar, por escrito, que medidas comunitárias estariam eventualmente a ser preparadas em matéria de transferências transfronteira, armazenagem, vazamento ou depósito de resíduos não recicláveis e se era sua intenção propor medidas destinadas a limitar a circulação transfronteira de resíduos não perigosos, mas não recicláveis.

30. A Comissão respondeu da seguinte forma:

«1. Proposta de regulamento do Conselho relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade (JO 1990, C 289, p. 9)

Esta proposta tem por objectivo substituir o regime comunitário de fiscalização e de controlo na Comunidade das transferências transfronteira de resíduos perigosos instituído pela Directiva 84/631/CEE do Conselho, de 6 de Dezembro de 1984.

Esta reforma é considerada necessária, por um lado, para respeitar os compromissos assumidos pela Comunidade no quadro da Convenção de Basileia de 22 de Março de 1989 e da Convenção de Lomé IV de 15 de Dezembro de 1989, por outro, a fim de pôr em prática os princípios da estratégia comunitária para a gestão dos resíduos proposta pela Comissão e aprovada pelo Conselho através da resolução de 7 de Maio de 1990 sobre a política de resíduos (JO C 122, p. 2).

Esta proposta refere-se a todos os resíduos. No entanto, prevê excepções para determinadas categorias de resíduos não contaminados, destinados à valorização.

A proposta regula diferentemente a circulação dos resíduos no interior da comunidade, por um lado, e, por outro, a sua exportação da Comunidade, a sua importação na Comunidade e o seu trânsito através da Comunidade.

A circulação dos resíduos no interior da Comunidade processa-se com base nos princípios da abolição das fronteiras internas com vista à realização do grande mercado interno e segundo as linhas de orientação descritas na estratégia comunitária para a gestão de resíduos.

Estas linhas de orientação resumem-se da seguinte forma:

Redução dos riscos que a circulação de resíduos representa para o ambiente, especialmente os que se relacionam com o transporte e eliminação, o que se traduz na aplicação do princípio da eliminação dos resíduos no centro adequado mais próximo, utilizando tecnologias, o mais adequadas possível, que garantam um elevado nível de protecção. A proposta prevê, a este propósito, para as transferências de resíduos destinadas à eliminação, a aplicação de um regime de controlo, baseada na obrigação de notificar todas as transferências às autoridades competentes, mesmo nos casos que envolvam um único Estado-membro. Qualquer transferência que exceda a competência de uma autoridade para se situar no âmbito da competência da Comunidade será apreciada pelas autoridades competentes em causa com base em critérios comunitários e objectivos, a saber, os da gestão ecologicamente racional e da proximidade.

Com efeito, na sua apreciação, a autoridade de expedição e/ou destinatária competente deverá ter em conta todas as circunstâncias adequadas, tais como, a situação geográfica, a natureza dos resíduos, os aspectos económicos da operação, a fim de evitar qualquer distorção arbitrária da concorrência, da capacidade e disponibilidade de centro previsto, a execução do programa ou de planos estabelecidos com base em obrigações comunitárias.

A transferência só pode ser feita depois de o notificando ter obtido a autorização da autoridade destinatária competente.

Quanto aos resíduos destinados à valorização, está previsto um regime mais flexível.

As condições de exportação de resíduos da Comunidade e a sua importação para a Comunidade reflectem as disposições e os compromissos resultantes das Convenções de Basileia e de Lomé IV.

2. Adopção pelo Conselho de um directiva relativa aos resíduos.

Em 18 de Março de 1991, o Conselho adoptou a Directiva 91/156/CEE, que altera a Directiva 75/442/CEE, relativa aos resíduos (JO L 78, p. 32). Esta directiva, nos termos do disposto no artigo 5.°, obriga os Estados-membros, em colaboração com outros Estados-membros, a tomarem as medidas adequadas em matéria de eliminação de resíduos, sempre que tal se revele necessário ou oportuno, com vista ao estabelecimento de uma rede integrada e adequada de instalações de eliminação que tenham em conta as melhores tecnologias disponíveis e não acarretem custos excessivos.

O objectivo da criação deste circuito é o de permitir que a Comunidade, no seu conjunto, assegure ela própria a eliminação dos seus resíduos e que os Estados-membros se inclinem individualmente para este objectivo, tendo em conta as condições geográficas ou a necessidade de instalações especializadas para certo tipo de resíduos.

Esta rede deverá, além disso, permitir a eliminação dos resíduos numa das instalações adequadas mais próximas, graças à utilização dos métodos e das tecnologias mais adequadas para assegurar um elevado nível de protecção do ambiente a da saúde pública.

Esta directiva reflecte, no que respeita à eliminação, a orientação manifestada na estratégia para a gestão dos resíduos, a saber, a eliminação dos resíduos numa das instalações adequadas mais próximas e na gestão ecologicamente racional dos resíduos. O princípio da cooperação entre Estados-membros com vista à instalação de uma rede integrada e adequada inclui a fixação de planos de gestão que deverá processar-se em colaboração com os restantes Estados-membros e com a Comissão.

3. Proposta de uma directiva relativa à descarga dos resíduos.

Esta proposta destina-se a harmonizar as normas ambientais e técnicas da descarga de resíduos, de forma a instaurar um elevado nível de protecção do ambiente, a evitar as distorções da concorrência e a eliminação dos resíduos em instalações de baixos custos onde o nível de protecção do ambiente é baixo.

C. N. Kakouris
Juiz-relator