dos como produtos cuja circulação, em conformidade com o artigo 30.° do Tratado, não deveria, em princípio, ser impedida, não se pode considerar que a directiva em causa tem por objecto promover a livre circulação desses produtos, pondo, pelo contrário, em prática o princípio da reparação, prioritariamente na fonte, dos danos ao ambiente, estabelecido em relação à acção da Comunidade em matéria de ambiente no artigo 130.°-R, n.° 2 do Tratado. Por conseguinte, a directiva foi correctamente adoptada unicamente com base no artigo 130.°-S do Tratado.

O facto de certas disposições da directiva terem incidência no funcionamento do mercado interno não basta para que o artigo 100.°-A seja aplicável. Com efeito, o recurso a esta disposição não se justifica quando, como acontece no caso em apreço, o acto a adoptar só acessoriamente tem por efeito harmonizar as condições do mercado na Comunidade.

3. De acordo com o artigo 37.°, terceiro parágrafo, do Estatuto (CEE) do Tribunal de Justiça, as conclusões do pedido de intervenção devem limitar-se a sustentar as conclusões de uma das partes. Esta condição não fica preenchida quando os pedidos do interveniente se afastam dos pedidos da parte que é suposto apoiarem, a qual pede a anulação global de um acto, na medida em que, baseando-se em fundamentos completamente alheios aos invocados por esta última, apenas têm como objectivo a anulação de uma das disposições do acto impugnado.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo C-155/91 *

I — Matéria de facto

1. A acção comunitária relativamente aos resíduos teve início com o Programa de acção das Comunidades Europeias em matéria de ambiente, adoptado pela declaração do Conselho e dos representantes dos governos dos Estados-membros reunidos no Conselho de 22 de Novembro de 1973 (JO C 112, p. 1; EE 15 F1 p. 7). Esta declaração tinha como objectivo, designadamente, uma acção relativa aos resíduos industriais e domésticos. Com base nos artigos 100.° e 235.° do Tratado CEE, o Conselho adoptou, em 15 de Julho de 1975, a Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129).

Com base na experiência adquirida na aplicação desta directiva pelos Estados-

* Língua do processo: francês.

-membros, a Comissão apresentou ao Conselho, em 16 de Agosto de 1988, uma proposta de directiva baseada no artigo 100.°-A do Tratado, destinada a alterar a directiva de 1975, já referida (JO C 295, p. 3). Em 25 de Maio de 1989, o Parlamento Europeu aprovou a proposta da Comissão, com um determinado número de alterações que introduziu na sua redacção (JO C 158, p. 232). Em 23 de Novembro de 1989, a Comissão alterou a sua proposta tendo em conta o parecer do Parlamento (JO C 326, p. 6). Depois de adoptar uma «orientação comum», o Conselho consultou o Parlamento, por carta de 9 de Julho de 1990, sobre a pertinência da escolha do artigo 130.°-S do Tratado como base jurídica da directiva prevista. Numa resolução adoptada em 22 de Fevereiro de 1991, o Parlamento contestou a pertinência da base jurídica proposta pelo Conselho e considerou que a directiva devia basear-se no artigo 100.°-A do Tratado (JO C 72, p. 232). 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) tomando como base jurídica o artigo 130.°-S, e não o artigo 100.°-A, conforme proposto pela Comissão.

2. O artigo 1.° da directiva em causa contém uma lista de definições comuns de determinados termos de base, incluindo os conceitos de resíduos, de eliminação e de aproveitamento. No artigo 2.° define-se o âmbito de aplicação da directiva, precisando-se que a regulamentação da gestão de determinadas categorias de resíduos poderá ser objecto de directivas específicas.

Nos termos do artigo 3.°, os Estados-membros tomarão medidas adequadas para promover, em primeiro lugar, a prevenção ou a redução da produção e da nocividade dos resíduos e, em segundo lugar, o aproveitamento dos resíduos ou a sua utilização como fonte de energia.

O artigo 4.° impõe aos Estados-membros a obrigação de tomar as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam aproveitados ou eliminados sem pôr em perigo a saúde humana e sem utilizar processos ou métodos susceptíveis de agredir o ambiente. Além disso, os Estados-membros tomarão as medidas necessárias para proibir o abandono, a descarga e a eliminação não controlada de resíduos.

Nos termos do n.° 1 do artigo 5.°, os Estados-membros tomarão as medidas adequadas, em cooperação com outros Estados-membros e sempre que tal se afigurar necessário ou conveniente, para a constituição de uma rede integrada e adequada de instalações de eliminação, tendo em conta as melhores tecnologias disponíveis que não acarretem custos excessivos. Esta rede deverá permitir que a Comunidade no seu conjunto se torne auto-suficiente em matéria de eliminação de resíduos e que os Estados-membros tendam para esse objectivo cada um por si, tendo em conta as circunstâncias geográficas ou a necessidade de instalações especializadas para certos tipos de resíduos. Além disso, nos termos do n.° 2 do artigo 5.°, a rede prevista no n.° 1 deverá permitir a eliminação de resíduos numa das instalações adequadas mais próxima, graças à utilização dos métodos e das tecnologias mais adequados para assegurar um nível elevado de protecção do ambiente e da saúde pública.

Para realizar os objectivos referidos nos artigos 3.°, 4.° e 5.°, as autoridades competentes devem, nos termos do artigo 7.°, estabelecer um ou mais planos de gestão de resíduos.

Para este efeito, se necessário, os Estados-membros colaborarão com os outros Estados-membros e com a Comissão e comunica-los-ão à Comissão. Os Estados-membros poderão tomar as medidas necessárias para impedir a circulação de resíduos não conformes com os planos de gestão dos mesmos. Comunicarão essas medidas à Comissão e aos Estados-membros.

Além disso, a directiva impõe aos Estados-membros a obrigação de sujeitar qualquer estabelecimento ou empresa de tratamento de resíduos, incluindo o seu aproveitamento, a uma autorização permitindo em determinadas condições dispensar os estabelecimentos que garantam eles próprios a eliminação dos seus próprios resíduos ou o seu aproveitamento (artigos 9.° a 11.°). Os que procedem a título profissional à recolha ou transporte de resíduos deverão, pelo menos, estar registados junto das autoridades competentes; todos serão submetidos a controlos periódicos (artigo 13.°), ao passo que só aqueles que operam na eliminação ou no aproveitamento devem manter um registo da quantidade, da natureza e da origem dos resíduos bem como das outras particularidades da sua actividade (artigo 14.°).

No artigo 18.° prevê-se que a Comissão seja assistada, em determinadas medidas de execução, por um comité correspondente ao procedimento III, variante a), da Decisão 87/373/CEE do Conselho, de 13 de Julho de 1987, que fixa as modalidades do exercício da competência de execução atribuída à Comissão (JO L 197, p. 33).

Finalmente, a directiva contém anexos sobre as categorias de resíduos e as operações de eliminação e aproveitamento.

II — Fase escrita do processo e pedidos das partes

1. O recurso da Comissão deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 11 de Junho de 1991.

2. Por despachos de 30 de Setembro e 5 de Novembro de 1991, o Tribunal de Justiça admitiu as intervenções do Reino de Espanha em apoio da posição do Conselho e do Parlamento Europeu em apoio da posição da Comissão.

3. A *Comissão* conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular a Directiva 91/156 do Conselho, de 18 de Março de 1991, que altera a Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos;

— decidir que as disposições dessa directiva continuam em vigor até à adopção de outra directiva pelo Conselho, nos termos do acórdão do Tribunal de Justiça no presente processo;

— condenar o Conselho nas despesas.

O *Parlamento Europeu*, interveniente, conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular a Directiva 91/156 que altera a Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos, por ter sido fundamentada em base jurídica errada;

— anular o artigo 18.° do artigo 1.° da Directiva 91/156 pelo facto de o procedimento do comité de regulamentação nele previsto não estar em conformidade com o Tratado;

— condenar o recorrido nas despesas.

O *Conselho* conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar o recurso improcedente;

— condenar a recorrente nas despesas.

O *Reino de Espanha*, interveniente, conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— julgar improcedente o recurso de anulação da Directiva 91/156 interposto pela Comissão;

— condenar a instituição recorrente nas despesas, incluindo as do interveniente.

4. Com base no relatório preliminar do juiz-relator, ouvido o advogado-geral, o Tribunal de Justiça decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

III — Fundamentos e argumentos das partes

1. A *Comissão* fundamenta o seu recurso na violação de formalidades essenciais previstas no Tratado CEE, pelo facto de a Directiva 91/156 se basear no artigo 130.°-S e não no artigo 100.°-A do Tratado.

A este respeito, recorda que o artigo 100.°-A prevê que o Conselho delibere por maioria qualificada, sob proposta da Comissão, em cooperação com o Parlamento Europeu e após consulta do Comité Económico e Social, ao passo que o artigo 130.°-S estabelece que o Conselho delibere por unanimidade, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu e do Comité Económico e Social. A controvérsia sobre a base jurídica não é, assim, no entender da Comissão, meramente formal, uma vez que os artigos 100.°-A e 130.°-S comportam regras diferentes para a formação da vontade do Conselho e para a participação do Parlamento no processo de decisão.

a) Critérios para determinar a base jurídica de um acto comunitário

A este respeito, a Comissão alega que, nos termos de jurisprudência uniforme do Tribunal de Justiça (acórdão de 29 de Março de 1990, Grécia/Conselho, C-62/88, Colect., p. I-1527, n.° 13, e acórdão de 11 de Junho de 1991, Comissão/Conselho, C-300/89, Colect., p. I-2867, n.° 10, dito «dióxido de titânio»), a escolha do fundamento jurídico de um acto deve fundar-se em elementos objectivos susceptíveis de controlo jurisdici-

onal. Assim, considera que não é o objectivo principal de um acto que determina o fundamento jurídico — um critério cuja apreciação está sempre sujeita a considerações de natureza subjectiva —, mas antes o objecto ou, por outras palavras, o conteúdo e os efeitos do acto em relação à especificidade das disposições em causa do Tratado. Por isso, não há que procurar determinar a finalidade mais importante da directiva em questão.

b) Relação entre os artigos 100.°-A e 130.°-S

A Comissão esclarece seguidamente que o objecto do artigo 100.°-A consiste em dotar a Comunidade de um instrumento adequado e eficaz para alcançar o objectivo do artigo 8.°-A. Assim, além das disposições especiais de natureza processual, estabelece condições de fundo específicas para a harmonização das legislações a efectuar com esse objectivo:

— a harmonização deve ser realizada a um nível elevado, no que respeita às disposições nacionais relativas a determinadas exigências não económicas susceptíveis de eventualmente justificar determinados obstáculos ao comércio entre Estados-membros, ou de criar distorções na concorrência; entre estas exigências contam-se, nomeadamente, as de protecção do ambiente (n.° 3);

— as possibilidades de um Estado-membro aplicar normas de nível mais elevado são limitadas, a fim de garantir que o funcionamento do mercado interno não fique comprometido; as disposições nacionais devem respeitar exigências «importantes» e estão sujeitas ao processo de fiscalização da Comissão e eventualmente do Tribunal de Justiça (n.° 4).

No entender da Comissão, o artigo 100.°-A, com o seu regime equilibrado que permite conciliar os dois objectivos de protecção do ambiente e de estabelecimento do mercado interno, substitui o artigo 100.° e, eventualmente, também os artigos 100.° e 235.°, nos quais o Conselho havia baseado a legislação em causa antes da entrada em vigor do Acto Único. Aliás, a referência expressa ao ambiente no n.° 3 representa a expressão mais concreta e reforçada, a fim de garantir a sua aplicação efectiva, do princípio geral, previsto no n.° 2 do artigo 130.°-R, de que todas as medidas comunitárias devem respeitar as exigências do ambiente.

Em contrapartida, a Comissão considera que o objectivo do artigo 130.°-S consiste em dotar a Comunidade de uma competência expressa, e subsidiária, nas outras acções de política do ambiente a desenvolver a nível comunitário. Isto mesmo se alcança da sua redacção. Em vez de impor ao Conselho a obrigação de adoptar medidas precisas ou de realizar um objectivo específico, deixa-lhe toda a margem de decisão quanto à necessidade de alguma acção e ao tipo de acção considerada eventualmente necessária. Além disso, os artigos 130.°-R e 130.°-T determinam as condições em que tal acção é desenvolvida e os limites dos seus efeitos. A este

respeito, duas disposições são especialmente significativas:

— o primeiro período do n.° 4 do artigo 130.°-R, que sujeita a acção da Comunidade ao princípio da subsidiariedade.

A Comunidade age em matéria de ambiente quando os objectivos podem ser melhor alcançados a nível comunitário do que a nível dos Estados-membros considerados isoladamente. É óbvio que a questão nem se coloca nos casos em que se trata de estabelecer as condições de um mercado interno sem fronteiras e sem distorções da concorrência;

— o artigo 130.°-T, que permite que os Estados-membros mantenham ou adoptem, em domínio regido pela legislação comunitária adoptada com base no artigo 130.°-S, medidas de protecção reforçada compatíveis com o Tratado; ora, tal disposição não pode ter em vista actos em matéria de harmonização de legislações que tenham por objectivo assegurar o estabelecimento ou o funcionamento do mercado interno.

A Comissão sustenta portanto que, diversamente do artigo 130.°-S, o artigo 100.°-A constitui a base jurídica específica para os actos no domínio da protecção do ambiente que se situam simultaneamente no contexto da realização ou do funcionamento do mercado interno, qualquer que seja o objectivo principal que pudéssemos ser tentados a atribuir-lhe. O simples facto de estarem em causa o estabelecimento ou o funcionamento do mercado interno deveria bastar para confirmar que as disposições do artigo 100.°-A são aplicáveis. No entender da Comissão, é o efeito da directiva em causa que parece determinar, em última análise, a escolha do artigo 100.°-A como base jurídica de um acto que, quaisquer que sejam os outros objectivos, respeite ao mercado interno.

c) Análise da Directiva 91/156

A Comissão salienta a seguir que a Directiva 91/156 preenche as condições do artigo 100.°-A do Tratado. Em sua opinião, três critérios devem ser respeitados para que uma medida comunitária relativa à protecção do ambiente seja abrangida pelo artigo 100.°-A do Tratado. Será necessário demonstrar

— que se trata de uma acção de harmonização de disposições nacionais;

— que, pelo seu objecto, a medida concorre para a realização ou o funcionamento do mercado interno;

— que não existe disposição mais específica no domínio do mercado interno.

No que respeita ao primeiro elemento, a Comissão alega que a directiva adoptou uma

mesma e única definição de resíduos e de actividades conexas (produtor, detentor, gestão, eliminação, aproveitamento, recolha) para todos os Estados-membros. Para além desta harmonização, que pode ter incidência directa na circulação dos produtos (mercadorias/resíduos), prevê também normas comuns quanto às condições de produção industrial, ao tratamento dos resíduos e, nomeadamente, à circulação dos resíduos. Assim, pelo seu conteúdo, tem em vista, por um lado, a aproximação das condições de concorrência e, por outro, a eliminação dos obstáculos ao comércio entre Estados-membros, ou seja, os dois elementos fundamentais do mercado interno.

No que respeita à aproximação das condições de concorrência, a Comissão remete nomeadamente para as obrigações que incumbem aos Estados-membros de promover a prevenção ou a redução da produção dos resíduos [alínea a) do n.° 1 do artigo 3.°], de tomar as medidas necessárias para proibir o abandono, a descarga e a eliminação não controlada de resíduos (segundo parágrafo do artigo 4.°), o que exclui que as indústrias de um Estado-membro beneficiem de vantagens nos custos de produção pelo simples facto de a regulamentação relativa ao tratamento de resíduos ser menos rigorosa. No entender da Comissão, os efeitos harmonizadores da directiva no que respeita à situação de concorrência das indústrias nos Estados-membros são sublinhados pelo facto de, nos termos do artigo 15.°, ser o detentor ou o produtor do material gerador do resíduo quem deve suportar os custos da eliminação.

Além disso, a Comissão observa que para tornar mais concreta a harmonização decorrente da obrigação, prevista no primeiro parágrafo do artigo 4.° da directiva, de garantir que os resíduos sejam aproveitados ou eliminados sem perigo para a saúde humana e sem riscos para o ambiente, a directiva impõe que qualquer tratamento de resíduos fique sujeito a autorização (artigo 9.°).

No que respeita à eliminação dos obstáculos ao comércio entre Estados-membros, a Comissão salienta que o objectivo da directiva não consiste naturalmente na promoção da circulação dos resíduos na Comunidade. Em sua opinião, consiste antes em limitar essa circulação na medida necessária à protecção do ambiente em harmonia com a obrigação da realização do mercado interno. É por isso que na directiva se faz a distinção entre, por um lado, resíduos reutilizáveis e, por outro, condições de eliminação dos resíduos.

No entender da Comissão, todos os resíduos e seu tratamento estão abrangidos pela obrigação de os Estados-membros estabelecerem planos de gestão em colaboração, se necessário, com os outros Estados-membros e com a Comissão (n.^{os} 1 e 2 do artigo 7.°). Apenas os resíduos destinados à eliminação são objecto de disposições especiais relativas à circulação (n.° 3 do artigo 7.°).

No que respeita a estes últimos resíduos, a Comissão remete para a obrigação imposta aos Estados-membros de criarem uma rede integrada e adequada de instalações de eliminação que permita a eliminação dos resíduos numa das instalações mais próximas (artigo

5.°). Ora, graças à harmonização a nível de instalações, o regime previsto na directiva pode igualmente garantir que a circulação de resíduos seja reduzida ao mínimo em condições de verdadeiro mercado interno.

Em contrapartida, quanto aos resíduos reutilizáveis ou a aproveitar, para os quais nenhuma disposição específica está prevista na directiva, salvo a alínea b) do segundo parágrafo do artigo 3.°, é contrário aos objectivos da directiva limitar o transporte de resíduos para o estabelecimento de aproveitamento com melhores condições, tendo em conta o custo do transporte.

Por conseguinte, a Comissão sustenta que a directiva, apesar dos seus objectivos de protecção do ambiente, tem implicações a nível da realização e do funcionamento do mercado interno, tendo em conta as características especiais que os resíduos apresentam no plano económico.

Finalmente, a Comissão reafirma que o artigo 130.°-S mais não faz do que completar os meios de acção da Comunidade em relação às medidas que não têm outra base prevista nas disposições do Tratado. A fórmula do n.° 1 do artigo 130.°-R — «a acção da Comunidade em matéria de ambiente» —, não é portanto comparável a uma política comum cuja base jurídica constitui uma «lex specialis» em relação ao artigo 100.°-A.

Em conclusão, a Comissão entende que o sistema estabelecido pela directiva põe em prática, de modo geral e sem prejuízo de disposições especiais de outras directivas relativas aos resíduos perigosos, o princípio da livre circulação dos resíduos a aproveitar e sujeita a circulação dos resíduos a eliminar a condições conformes com o mercado interno. Tudo baseado numa harmonização das disposições nacionais relativas às condições em que pode ser efectuado o tratamento de resíduos, eliminando assim as distorções da concorrência no mercado interno. Por conseguinte, a Comissão considera que o artigo 100.°-A é o único que pode servir de base jurídica a tal directiva.

d) Quanto aos efeitos da anulação

Dado que a anulação da directiva poderia criar riscos consideráveis para a segurança jurídica tanto dos Estados-membros dispostos a transpor a directiva para direito interno, como dos operadores que, na perspectiva desta transposição, devem tomar de imediato medidas, nomeadamente a nível de investimentos, a Comissão solicita ao Tribunal de Justiça que, aplicando por analogia o disposto no n.° 2 do artigo 174.°, determine a continuação da produção de efeitos da directiva anulada.

2. O *Parlamento Europeu* recorda, em primeiro lugar, que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça, a base jurídica de um acto se determina em função do seu conteúdo e objectivos e que o Conselho não pode escolher a base jurídica com fundamento na convicção subjectiva de que um objectivo do acto seja mais importante, ou «essencial», do que outro ou outros objectivos.

No entender do Parlamento, as disposições materiais da directiva respeitam simultaneamente à gestão de resíduos na Comunidade e à protecção do ambiente. É óbvio, por exemplo, que o desenvolvimento de tecnologias limpas e a criação de produtos que contribuam o menos possível para aumentar a quantidade ou a nocividade dos resíduos têm efeitos importantes nas condições de concorrência da produção industrial e, portanto, na criação e funcionamento do mercado interno. É igualmente evidente que tais medidas devem contribuir para a redução ou a eliminação da poluição provocada pelos resíduos resultantes dos métodos de fabrico industriais. O Parlamento entende que, pelo seu conteúdo, a directiva respeita tanto à protecção do ambiente como à criação e ao funcionamento do mercado interno.

No que respeita aos objectivos da directiva litigiosa, o Parlamento salienta que o Conselho reconhece no oitavo considerando que eles são múltiplos, sem especificar qual o mais importante. No entender do Parlamento, a directiva prossegue de modo indissociável objectivos de «mercado interno», ou seja, melhores condições de concorrência, criação e funcionamento do mercado interno dos resíduos, e o objectivo de melhor protecção do ambiente. Nestas circunstâncias, o Parlamento considera que a directiva litigiosa cabe no âmbito de aplicação do artigo 100.°-A.

Em segundo lugar, o Parlamento questiona a conformidade com o Tratado do procedimento previsto no artigo 18.° da directiva litigiosa. Alega que a Comissão tinha previsto na proposta inicial da directiva (JO 1988, C 295, p. 3) que as alterações necessárias à adaptação ao progresso técnico e científico da directiva seriam adoptadas através do procedimento do comité consultivo (procedimento I da Decisão 87/373, já referida). Ao adoptar, em 25 de Maio de 1989, o seu parecer sobre esta proposta, o Parlamento aprovou o procedimento do comité consultivo proposto (JO C 158, p. 232). Em contrapartida, ao analisar a alteração da base jurídica em Fevereiro de 1991, não se pronunciou quanto ao procedimento do comité de regulamentação [procedimento III, variante a), da Decisão 87/373, já referida] que o Conselho se propunha adoptar.

O Parlamento entende que, ao adoptar a Directiva 91/156 com base no artigo 130.°-S e não no artigo 100.°-A, o Conselho retirou ao Parlamento a oportunidade de reagir em segunda leitura à alteração do procedimento do comité previsto no artigo 18.° da directiva litigiosa. Tal comportamento não está em conformidade com as formalidades essenciais requeridas na adopção da directiva, por não ter sido seguido o processo de cooperação previsto no artigo 100.°-A. Este fundamento engloba-se no relativo à base jurídica da directiva.

O Parlamento esclarece que não discute a conformidade do artigo 18.° da directiva com a Decisão 87/373, já referida. Todavia, entende que o procedimento do comité de regulamentação previsto no artigo 18.° não está em harmonia com o terceiro travessão do artigo 145.° do Tratado, nos termos do qual o Conselho «pode ... reservar-se, em casos específicos, o direito de exercer directa-

mente competências de execução». A este respeito, o Parlamento alega, em primeiro lugar, que o comité de regulamentação é um órgão não previsto no Tratado nem compatível com a sua estrutura institucional. Apesar de o comité não poder adoptar medidas de execução, tem, no entanto, o poder de impedir a Comissão de as adoptar. No entender do Parlamento, todavia, compete ao Conselho reservar-se o direito de exercer as competências de execução, e a atribuição deste poder a outra entidade constitui uma violação do artigo 4.° do Tratado. Em segundo lugar, o Parlamento entende que no procedimento do artigo 18.° nada limita o poder de reserva exercido pelo comité em casos específicos. Em terceiro lugar, o procedimento do comité de regulamentação não prevê qualquer possibilidade de fiscalização jurisdicional da decisão de reservar as competências de execução ao Conselho e, por este facto, não cumpre a obrigação de fundamentação que incumbe ao Conselho.

3. O *Conselho* entende que a Directiva 91/156 foi adoptada com base jurídica correcta e respeitando os procedimentos previstos para este efeito.

a) Critérios para determinar a base jurídica de um acto comunitário

A este respeito, o Conselho remete, em primeiro lugar, para a jurisprudência do Tribunal de Justiça, nos termos da qual o fundamento jurídico adequado de um acto do Conselho deve fundar-se em elementos objectivos, susceptíveis de controlo jurisdicional entre os quais se contam, nomeadamente, os objectivos e o conteúdo do acto (acórdão de 26 de Março de 1987, Comissão/Conselho, 45/86, Colect., p. 1493, n.° 11, e acórdão «dióxido de titânio», já referido).

No que respeita ao primeiro destes elementos, o Conselho observa que, a fim de determinar a base jurídica do acto em geral, o Tribunal de Justiça isolou o objectivo mais importante (ou «essencial») por ele prosseguido. No acórdão «dióxido de titânio», já referido, o Tribunal de Justiça decidiu, depois de efectivamente comparar a importância respectiva dos dois objectivos, que se revestiam de igual importância, que o conteúdo da directiva era misto e que não podiam dissociar-se os objectivos e conteúdos mercado interno/protecção do ambiente. Por conseguinte, no entender do Conselho, há que distinguir entre

— um caso normal, em que a análise dos objectivos e do conteúdo de uma medida permite identificar o objecto essencial e a base jurídica que lhe corresponde (mesmo quando esta medida prossegue ao mesmo tempo outros objectivos secundários ou acessórios), e

— um caso excepcional, em que a análise da medida em questão leva a concluir que ela prossegue dois (ou mais) objectivos de igual importância e que tem conteúdo misto, e em que, devido à incompatibilidade das bases jurídicas possíveis, pode tornar-se necessário proceder à sua escolha por razões meramente processuais.

O Conselho entende que, ao acentuar o «efeito» da medida em causa, a tese da Comissão significa reconhecer ao mercado interno prioridade absoluta em relação a todos os outros objectivos do Tratado CEE. Quase todos os actos do Conselho são susceptíveis de produzir efeitos no âmbito do mercado interno ou de o influenciarem de

algum modo. A interpretação da Comissão poderia ter o efeito de diminuir sensivelmente o recurso a grande número de artigos do Tratado além do próprio artigo 130.°-S.

b) Análise da Directiva 91/156

O Conselho observa a seguir que a análise dos objectivos e do conteúdo da Directiva 91/156 põe em evidência cinco considerações principais que demonstram que ela contém uma acção da Comunidade em matéria de ambiente, na acepção do artigo 130.°-R do Tratado.

A este respeito, o Conselho salienta, em primeiro lugar, a inexistência na directiva litigiosa de uma disposição como o artigo 1.° da Directiva 89/428/CEE, de 21 de Junho de 1989 («dióxido de titânio», JO L 201, p. 56), justapondo, sem indicar a importância relativa, os objectivos da protecção do ambiente e da melhoria das condições de concorrência.

Em segundo lugar, o Conselho observa que na directiva se têm em vista, salvo exclusões expressamente previstas no artigo 2.°, *todos* os resíduos e não apenas os resultantes da actividade industrial ou de outras actividades económicas. Todavia, a produção de resíduos domésticos, seja tratada em conjunto ou separada dos resíduos industriais, nada tem a ver com a realização ou o funcionamento do mercado interno.

No entender do Conselho, um terceiro argumento decorre do carácter genérico dos novos artigos 3.° a 5.° da directiva litigiosa. Neles se estabelecem princípios a respeitar ou objectivos a alcançar pelos Estados-membros, através de meios ou de métodos por vezes indicados, embora não exaustivamente. Os Estados-membros dispõem de uma ampla margem de apreciação do conteúdo dos planos nacionais, que devem estabelecer nos termos do novo artigo 7.° da directiva e, portanto, de toda a regulamentação normativa. Por conseguinte, o Conselho entende que a directiva constitui sobretudo uma medida que estabelece uma estratégia comunitária na gestão dos resíduos. Por esta razão, e não porque se trate de um primeiro grau na via da harmonização, é que a directiva apresenta carácter geral.

O Conselho baseia o quarto argumento no facto de determinadas disposições da directiva litigiosa preverem que os Estados-membros possam limitar a livre circulação dos resíduos (n.° 1 do artigo 5.° e n.° 3 do artigo 7.° da directiva). Quanto aos resíduos a eliminar, o Conselho alega que falta convicção à afirmação da Comissão de que uma redução sensível da circulação dos resíduos a eliminar é uma medida que tem como objectivo e conteúdo a melhoria das condições de concorrência e a contribuição para a realização do mercado interno. Quanto aos resíduos reutilizáveis ou a aproveitar, o Conselho entende, por um lado, que o n.° 3 do artigo 7.°, que autoriza os Estados-membros a proibirem a circulação de resíduos não conformes com os planos de gestão, se aplica a estas espécies de resíduos e, por outro lado, que tais interferências na livre circulação dos resíduos, apesar de certamente se justificarem como elementos de uma acção específica em

matéria de ambiente, em nada contribuem para a realização ou o funcionamento do mercado interno.

Quanto à quinta consideração, relativa ao princípio do poluidor-pagador, previsto no artigo 15.° da directiva, o Conselho observa que este artigo se limita a precisar quem deve suportar os custos e, mesmo assim, é deixada a opção aos Estados-membros. Se um Estado impõe o pagamento ao detentor enquanto outro o impõe ao produtor, o Conselho não vê em que aspecto terão sido harmonizadas as condições de concorrência.

Em conclusão, à luz das considerações expostas, o Conselho sustenta que o conteúdo da directiva apresenta com toda a evidência um objectivo essencial de protecção da saúde e do ambiente. Apenas na medida em que o objectivo o permita é que a directiva comporta uma certa harmonização das legislações nacionais no domínio da gestão dos resíduos (harmonização já iniciada com a Directiva 75/442). No entender do Conselho, ela não contém normas para as empresas com o objectivo de impedir distorções na concorrência e obstáculos ao comércio, antes representa uma acção positiva e global da Comunidade em matéria de saúde e de ambiente.

c) Opção entre os artigos 130.°-S e 100.°-A

Para responder à questão sobre a base jurídica mais adequada para uma directiva que, apesar de ter implicações no domínio do mercado interno, tem essencialmente como objectivo a protecção da saúde e do ambiente, o Conselho recorda, em primeiro lugar, que, nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça no processo «dióxido de titânio», já referido, está excluída qualquer conjugação dos artigos 100.°-A e 130.°-S.

Quanto ao artigo 130.°-S, o Conselho observa a seguir que o título VII do Tratado, que engloba os artigos 130.°-R, 130.°-S e 130.°-T, é a expressão de uma política autónoma, como a política regional ou a política social, e representa um objectivo da Comunidade independente das outras políticas e da realização do mercado interno. No entender do Conselho, o artigo 130.°-R estabelece os princípios orientadores da acção comunitária em matéria de ambiente e contribui, além do mais, para que ela não seja prosseguida isoladamente. Mas, segundo o Conselho, este artigo não prevê certamente a principal forma de acção.

Quanto ao artigo 100.°-A, o Conselho salienta que o mercado interno não foi criado com o objectivo de proteger o ambiente. Pelo contrário, a actividade económica e industrial acrescida a que esse mercado tem de conduzir teria podido representar a degradação do ambiente, já que a aproximação das condições de concorrência e a eliminação dos obstáculos à livre circulação podem fazer-se em qualquer nível de protecção. A justificação para o n.° 3 do artigo 100.°-A é evitar tal degradação. Ora, quando se trata de harmonização de legislações nacionais em matéria de protecção do ambiente para fins de criação de um mercado interno, o artigo 100.°-A é a base adequada. Ao invés, quando

seja necessária a harmonização das legislações para realizar os objectivos de protecção eficaz do ambiente no respeito das condições do mercado interno, é de aplicar o artigo 130.°-S.

Além disso, o Conselho salienta que, se o n.° 3 do artigo 100.°-A lhe permite prosseguir os objectivos de protecção do ambiente, isso deve verificar-se dentro e não fora do âmbito de aplicação desse artigo. Ora, uma medida que privilegiasse o ambiente em detrimento da livre circulação dos resíduos nunca poderia basear-se apenas no artigo 100.°-A, porque seria incompatível com o seu próprio objectivo.

Finalmente, o Conselho alega que a argumentação da Comissão justifica o recurso ao artigo 100.°-A na quase totalidade dos casos, já que qualquer disparidade, actual ou potencial, entre as disposições nacionais relativa a qualquer actividade económica é susceptível de ter implicações, directa ou indirectamente, nas condições de concorrência. Tal desenvolvimento não é juridicamente correcto nem politicamente desejável.

d) Resposta às observações do Parlamento Europeu

No que respeita ao fundamento do erro na base jurídica, o Conselho remete para a argumentação acima exposta.

No segundo fundamento, apesar de o Parlamento impugnar a conformidade com o Tratado do artigo 18.° da directiva litigiosa, embora aceitando a sua conformidade com a Decisão 87/373, já referida, o Conselho entende que o Parlamento impugna implicitamente a conformidade com o Tratado desta última decisão. Ora, não tendo sido impugnada pela Comissão no presente processo — que também não pôs em causa o artigo 18.° da directiva litigiosa —, o Conselho entende que o Parlamento ultrapassa manifestamente os limites daquilo que, nos termos do n.° 5 do artigo 93.° do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, o interveniente tem o direito de requerer, ou seja, de que «os pedidos de uma das partes (sejam) deferidos ou indeferidos no todo ou em parte». Por isso, este fundamento não é admissível.

O Conselho conclui pela inadmissibilidade deste fundamento por outra razão, ou seja, pela inexistência de elementos de prova fornecidos pelo Parlamento para demonstrar que tivesse sido violada alguma das suas prerrogativas. O Conselho observa que, no acórdão de 4 de Outubro de 1991, Parlamento/Conselho (C-70/88, Colect., p. I-4529, n.° 20), o Tribunal de Justiça julgou este fundamento inadmissível salientando a este respeito que o Parlamento não tinha aduzido qualquer elemento que demonstrasse a violação das suas prerrogativas.

Todavia, caso o Tribunal de Justiça entenda que este fundamento é admissível, o Conselho alega que o terceiro travessão do artigo 145.° do Tratado não prevê qualquer requisito ou limitação relativa às regras a que o Conselho pode submeter as competências de execução confiadas à Comissão. É claro para o Conselho que a variante a) do procedimento III da Decisão 87/373, prevista no artigo 18.° da directiva litigiosa, atribui competência de execução à Comissão, de acordo com determinadas regras que a referida decisão prevê.

Ora, no entender do Conselho, a argumentação do Parlamento parece basear-se na hipótese de que este procedimento constitui essencialmente uma reserva directa de competência do Conselho em seu próprio proveito, reserva essa que, só sendo permitida em casos extraordinários, deve ser devidamente fundamentada. O Conselho entende que esta abordagem se baseia num desconhecimento fundamental da natureza do procedimento III, variante a). A este respeito, alega que, se o comité previsto neste procedimento emitir parecer desfavorável quanto às medidas propostas, por forma a que a Comissão seja levada a submeter uma proposta ao Conselho, este dispõe, consoante o acto de base, de três meses, no máximo, para decidir. Se, neste prazo, o Conselho não alcançar a maioria qualificada a favor da proposta, ou a unanimidade para a alterar, a Comissão deve proceder à adopção das medidas propostas. Assim, apenas mediante decisão adoptada por unanimidade é que o Conselho poderia impedir que a medida de execução prevista pela Comissão fosse efectivamente adoptada. Este procedimento, que não garante que o poder de decisão seja exercido pelo Conselho em caso de parecer desfavorável do comité, representa uma verdadeira competência de execução para a Comissão.

No entender do Conselho, esta situação é sublinhada pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 24 de Outubro de 1989, Comissão/Conselho (16/88, Colect., p. 3457), no qual afirmou a respeito do procedimento II (comité de gestão) que ele «tem por efeito permitir ao Conselho sobrepor a sua própria acção à da Comissão». O Conselho entende que o verbo «permitir» utilizado pelo Tribunal de Justiça é a palavra correcta porque o procedimento dá ao Conselho a possibilidade de agir, mas não exclui que a Comissão possa adoptar um acto. Por conseguinte, o Conselho solicita que o Tribunal de Justiça, caso admita este fundamento, o julgue improcedente por falta de fundamentação.

4. O *Governo espanhol* não pode admitir a tese da Comissão quanto ao carácter extensivo do artigo 100.°-A do Tratado, que obrigaria a basear nesta disposição qualquer questão de ambiente que afectasse, mesmo incidentalmente, a realização do mercado interno único. A este respeito, o Governo espanhol alega nomeadamente que a acção da Comunidade em matéria de ambiente, apesar de orientada pelo princípio da subsidiariedade, como se depreende do próprio artigo 130.°-R, tende para um elevado nível de protecção do ambiente. Além disso, no entender deste governo, esta acção desenvolve-se à margem de qualquer circunstância de ordem económica, social ou de outra natureza, o que contrasta com a acção da Comunidade com vista à realização do mercado interno único, que é influenciada por outros valores de que o ambiente é apenas uma componente. Daqui resulta, segundo o Governo espanhol, que o Conselho garante sempre um nível elevado de protecção do ambiente quando baseia a sua acção no artigo 130.°-S, ao passo que nas condições previstas no n.° 3 do artigo 100.°-A, a garantia não é total pois, nos termos do Tratado, este nível elevado apenas deve ser obrigatoriamente respeitado pela Comissão na sua proposta, mas não pelo Conselho.

Todavia, o diferente grau de protecção do ambiente não permite, no entender do Governo espanhol, introduzir um elemento de hierarquização na escolha da base jurídica adequada ao conteúdo e aos objectivos do acto comunitário. Importa antes verificar que

a acção comunitária em matéria de ambiente se diversifica. Por um lado, há uma acção propriamente dita que prossegue um objectivo único, a realização de um nível de protecção reforçada do ambiente, fora de qualquer outra consideração actualmente inspirada no princípio da subsidiariedade e que se concretiza no artigo 130.°-S do Tratado; e, por outro lado, uma acção que tenta aproximar as legislações dos Estados-membros em questões de ambiente, na medida em que possam incidir no desenvolvimento das políticas comunitárias para a realização do mercado interno único na Comunidade, cuja finalidade consiste em limitar a margem ou a liberdade de manobra das instituições comunitárias na elaboração dos actos adoptados com este fim que possam incidir no ambiente, e que devem articular-se com o artigo 100.°-A do Tratado.

O Governo espanhol entende que a Directiva 91/156, em razão do seu conteúdo e objectivos, constitui um exemplo perfeito do que representa a acção da Comunidade em matéria de ambiente, ou seja, uma acção baseada nos princípios da acção preventiva, da correcção prioritariamente na fonte dos danos ao ambiente, do poluidor-pagador (artigo 15.° da directiva), inspirada no princípio da subsidiariedade, o qual tem por objectivo conservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente, contribuir para a protecção da saúde humana e garantir uma utilização prudente e racional dos recursos naturais colocando-se em nível elevado de protecção do ambiente.

Estas considerações permitem, segundo o Governo espanhol, excluir que o artigo 100.°-A seja base adequada para servir de base à directiva impugnada. No entender do Governo espanhol, não parece razoável que um Estado-membro que desejasse continuar a aplicar a sua legislação ambiental numa questão que nada tivesse a ver com a concorrência ou a livre circulação de mercadorias fosse, para este efeito, obrigado a seguir o procedimento referido no n.° 4 do artigo 100.°-A até obtenção da autorização da Comissão.

Por outro lado, o Governo espanhol refere um determinado número de actos comunitários [Directiva 88/609/CEE do Conselho, de 24 de Novembro de 1988, relativa à limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de grandes instalações de combustão, JO L 336, p. 1; Directiva 90/656/CEE do Conselho, de 4 de Dezembro de 1990, relativa às medidas transitórias aplicáveis na Alemanha respeitantes a certas disposições comunitárias em matéria de protecção do ambiente, JO L 353, p. 59; Regulamento (CEE) n.° 594/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991, relativo a substâncias que empobrecem a camada de ozono, JO L 67, p. 1], todos eles com implicações no domínio da concorrência ou da eliminação dos obstáculos à circulação de mercadorias na Comunidade e que foram adoptados com a base específica em matéria de ambiente, ou seja, com base no artigo 130.°-S do Tratado.

M. Zuleeg
Juiz-relator