CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIEGBERT ALBER

apresentadas em 8 de Junho de 1999 *

A — Introdução

1. Em ambos os processos apensos, o Raad van State (Países Baixos) demanda o Tribunal de Justiça com questões sobre a interpretação e a aplicação do conceito de resíduo, em uso na Comunidade, na acepção da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos [1], na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, que altera a Directiva 75/442 [2]. Em última análise, trata-se de saber se certas substâncias transformadas que são queimadas na indústria do cimento nomeadamente para a produção de energia, são equiparáveis a matérias-primas primárias ou se é conveniente classificá-las (ainda) como resíduos e portanto substâncias às quais é aplicável a Directiva 75/442 e o seu regime de autorização e fiscalização.

Processo C-418/97

2. Neste processo, o tribunal *a quo* interroga-se se o produto designado pelo termo «LUWA-bottoms» deve ser considerado como um resíduo. Segundo as indicações do despacho de reenvio, trata-se aqui de um dos produtos resultantes do processo de fabrico utilizado pela ARCO Chemie Nederland (a seguir «ARCO»). O referido processo de fabrico dá origem, além de outras substâncias, a um fluxo de hidrocarbonetos, em cuja composição entra o molibdénio proveniente dos catalisadores utilizados para a produção. Este molibdénio é derivado dos hidrocarbonetos. A substância obtida é designada, pela ARCO, por LUWA-bottoms.

3. No final de 1994, a ARCO requereu, relativamente aos LUWA-bottoms, ao Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministro do Ordenamento do Território e do Ambiente) uma autorização para exportar resíduos para a Bélgica, onde estes seriam utilizados como combustível na indústria do cimento. A exportação foi autorizada, porém, como exportação de resíduos — tal como havia sido requerido — e portanto, apenas por um período limitado e sob certas condições.

4. A ARCO que apenas tinha apresentado a sua declaração sobre a exportação de resíduos a título subsidiário, para o caso de

* Língua original: alemão.

1 — JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129.

2 — JO L 78, p. 32.

as substâncias serem classificadas como resíduos por aquela autoridade, reclamou dessa decisão. Segundo a recorrente, os LUWA-bottoms não podem ser considerados resíduos. É possível utilizá-los a 100 % como combustível sem que seja necessário um tratamento suplementar. Possuem um elevado valor calórico. Aquando da utilização dos LUWA-bottoms como combustível na indústria do cimento, o molibdénio não tem quaisquer consequências nefastas para o ambiente, pois esta operação, segundo a recorrente, torna-o imediata e integralmente inoperante. Não se distinguiria além disso, do óleo combustível. Segundo a ARCO, esta utilização é mesmo vantajosa para o ambiente, pois permite economizar as reservas de combustíveis naturais.

5. O tribunal *a quo* interroga-se sobre a aplicabilidade o Regulamento (CEE) n.º 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 [3], aos LUWA-bottoms. Condição de aplicabilidade seria eles constituírem resíduos, na acepção da Directiva 75/442 que fornece uma definição para a qual remete o Regulamento 259/93. Para tal, é necessário que o detentor se desfaça das substâncias. O órgão jurisdicional nacional coloca a questão de saber se esta condição se encontra preenchida quando um produto resultante de um processo de fabrico, é entregue para ser utilizado como combustível. Concluindo que também não é inequívoco que seja necessário interpretar os anexos II A e II B da Directiva 75/442 no sentido de que as substâncias submetidas às operações de eliminação ou de aproveitamento aí enumeradas devem ser sempre consideradas resíduos, o Nederlandse Raad van Statte submete ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) A simples circunstância de os LUWA-bottoms serem sujeitos a uma operação mencionada no anexo II B da Directiva 75/442/CEE permite concluir que se trata de um desfazer-se de uma substância e que é necessário, assim, considerar essa substância como um resíduo na acepção dessa directiva?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão: a resposta à questão de saber se a utilização dos LUWA-bottoms como combustível se traduz num desfazer-se, depende do facto:

a) de os LUWA-bottoms, de acordo com o comummente aceite, serem resíduos, importando para isso saber, em especial, se podem ser aproveitados como combustível de uma forma que respeite o meio-ambiente e sem uma prévia transformação radical?

3 — JO L 30, p. 1.

b) de a sua utilização como combustível ser equiparável a um método corrente de aproveitamento de resíduos?

c) de se tratar da utilização do produto principal ou de um produto secundário (um resíduo)?»

Processo C-419/97

6. O segundo processo incide sobre a questão de saber se as aparas de madeira trituradas em serradura, provenientes do sector da construção e da demolição e utilizadas como combustível na produção de energia, devem ser consideradas resíduos. A Epon — uma sociedade produtora de energia — apresentou, em Janeiro de 1993, um requerimento com vista à realização de um projecto. A entrada em funcionamento da instalação de transformação da madeira para utilização como combustível e sua incineração, foi autorizada. Esta autorização exigia a conclusão de acordos estabelecendo determinados requisitos de qualidade para a madeira. Neste contexto, foram fixados valores limite para a concentração de certas substâncias. Esta autorização para aceitar a madeira de determinada qualidade foi impugnada pela Vereniging Dorpsbelang Hees, pela Stichting Werkgroep Weurt+, pela Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen e Groenen Regio Gelderland — sendo verosímil que estas organizações defendam interesses ligados à protecção do meio-ambiente.

7. Assim, a questão que se coloca é saber se, no caso vertente, a madeira deve ser considerada como um resíduo, atendendo a que o requerimento original não se destinava a obter «autorização para incinerar ou armazenar os resíduos». Neste contexto, o órgão jurisdicional nacional interroga-se sobre a relevância das «operações (de reciclagem) eventualmente aplicadas, previamente à combustão» aos resíduos do sector da construção e da demolição a fim de os tornar reutilizáveis como combustíveis. Em consequência, submete ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) A simples circunstância de as aparas de madeira serem sujeitas a uma operação mencionada no anexo II B da Directiva 75/442/CEE, permite concluir que se trata de o detentor se desfazer de uma substância e que é necessário, assim, considerar essa substância como um resíduo na acepção dessa directiva?

2) Se a resposta à primeira questão for negativa: para determinar se a utilização das aparas de madeira como combustível equivale ao detentor desfazer-se dessas substâncias, é necessário saber:

a) se os resíduos, provenientes do sector da construção e da demoli-

ção, a partir dos quais as aparas foram fabricadas foram já objecto, num momento anterior ao da combustão, de operações que equivalem ao detentor desfazer-se deles, isto é, a operações que se destinam a torná-los aproveitáveis como combustível (operações de reciclagem)?

No caso de resposta afirmativa: uma operação destinada a tornar um resíduo aproveitável (uma operação de reciclagem) só deve ser considerada uma operação de aproveitamento de um resíduo se for expressamente mencionada no anexo II B da Directiva 75/442/CEE, ou deve sê-lo também se ela for análoga a uma operação mencionada nesse anexo?

b) se é opinião geral que as aparas de madeira são um resíduo, entendendo-se que a possibilidade de as aproveitar como combustível de uma maneira ambiental responsável sem tratamento radical tem importância?

c) se a sua utilização como combustível pode ser equiparada a um método corrente de aproveitamento dos resíduos?»

B — As disposições de direito comunitário pertinentes

8. O conceito de resíduo adoptado pelo direito ao comunitário relativo aos resíduos, encontra-se definido no artigo 1.°, a), da Directiva 75/442. Com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156, essa definição é a seguinte:

«...quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer.»

9. O artigo 1.°, a), prevê ainda que a Comissão elabore uma lista dos resíduos pertencentes às categorias constantes do anexo I. Trata-se do Catálogo Europeu de Resíduos [4].

10. O referido anexo I da Directiva 75/442 enumera, nas categorias Q 1 a Q 15, diferentes grupos de resíduos, concretamente designados. Em contrapartida, a categoria Q 16 que é a última citada, possui tão só, uma formulação lapidar: «Qualquer substância, matéria ou produto

4 — Decisão 94/3/CE da Comissão, de 20 de Dezembro de 1993, que estabelece uma lista de resíduos em conformidade com a alínea a), do artigo 1.°, da Directiva 75/442 (JO 1994, L 5, p. 15).

que não esteja abrangido pelas categorias acima referidas».

11. O artigo 4.°, n.° 1, da directiva impõe aos Estados-Membros a tomada das 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...».

12. O anexo II A (D 1 a D 15) recapitula as operações de eliminação de resíduos utilizadas na prática, enquanto que o anexo II B (R 1 a R 13) contempla as respectivas operações de aproveitamento [5]. A operação de aproveitamento R 9 é a pertinente para os presentes processos. A Directiva 91/156 define-a como sendo a «Utilização principal como combustível ou outro meio de produção de energia».

13. Dado que as questões prejudiciais têm um conteúdo parcialmente idêntico, incidindo apenas em produtos diferentes (LUWA-bottoms e aparas de madeira) é possível tratá-las conjuntamente.

5 — Estes anexos foram substituídos, pela última vez, pela Decisão 96/350/CE da Comissão, de 24 de Maio de 1996, que adapta os anexos II A e B da Directiva 75/442 (JO L 135, p. 32). Nas suas observações, as partes referem-se por vezes a esta nova redacção dos anexos.

C — A primeira questão

14. Com esta questão, os órgãos jurisdicionais nacionais pretendem ser esclarecidos sobre se a circunstância de uma substância ser sujeita a uma operação mencionada no anexo II B da Directiva 75/442 permite concluir que essa substância é um resíduo.

Argumentos das partes

15. As partes concluem, relativamente à primeira questão, que a circunstância de uma substância ser sujeita a uma operação mencionada no anexo II B da Directiva 75/442 não permite concluir que essa substância constitui um resíduo, na acepção da citada directiva. Apenas as fundamentações variam algo nos pormenores.

16. A Epon, por exemplo, não responde de uma forma genérica a esta questão e concentra-se essencialmente sobre uma operação de aproveitamento, a saber a «Utilização principal como combustível ou outro meio de produção de energia» [6]. Segundo ela, se todas as substâncias submetidas, por exemplo, a uma tal operação, fossem consideradas resíduos, o carvão queimado numa central termoeléctrica devia receber igualmente receber a qualificação de resíduo. O mesmo se aplica à gasolina e à querosene. As operações men-

6 — Categoria R 1 do anexo II B na versão de 1996.

cionadas no anexo II B só devem ser consideradas como operações de aproveitamento quando consistam em desfazer-se de uma substância. A Epon remete, a este respeito, para a jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual deve ser operada a distinção entre o aproveitamento de resíduos e o tratamento industrial normal de produtos [7]. Faz notar que considerar que a utilização do carvão ou da gasolina como combustível consiste num desfazer-se, implicaria abandonar a distinção efectuada pelo Tribunal.

17. Também no entender do Governo dinamarquês, os anexos II A e II B da directiva limitam-se a citar exemplos de métodos que podem ser utilizados nas substâncias cuja qualidade de resíduo é indiscutível.

18. A Comissão observa que, em primeiro lugar, há que determinar se uma substância é um resíduo. Só depois surge a necessidade de uma operação na acepção do anexo II. Se, ao invés, se partir da operação para atribuir a qualidade de resíduo isso significa, em determinadas circunstâncias, interpretar o conceito de resíduo de uma forma demasiado ampla. O gasóleo é citado a título de exemplo. A Comissão propõe ainda uma certa matização da resposta, já que algumas das categorias do anexo II B estão redigidas de uma forma que indubitavelmente toma como referência o tratamento de resíduos. A circunstância de uma matéria ou substância ser submetida a tal operação permitiria portanto qualificá-la como resíduo.

19. Também o Governo do Reino Unido distingue entre as diferentes possibilidades de aproveitamento, para concluir que a utilização como combustível (R 9) [8], ora pertinente, não permite por si só, concluir que a substância constitui um resíduo.

20. Em termos idênticos, o Governo alemão entende que os anexos II A e II B contêm apenas indícios relativos à qualidade de resíduo da substância tratada. Em sua opinião, algumas operações permitem concluir directamente que as substâncias tratadas são resíduos. Outras, pelo contrário, não o permitem pois também podem ter por objecto matérias-primas. A este respeito, cita a título de exemplo, o carvão.

21. O Governo neerlandês subscreve igualmente a afirmação de que as operações do anexo II B podem referir-se a outras substâncias que não os resíduos. Esta argumentação é desenvolvida acentuando que os resíduos podem ser sujeitos a operações que, tais como a recolha ou transporte, não devem ser considerados como eliminação ou como aproveitamento.

22. O Governo austríaco, por fim, chega igualmente à conclusão que é necessário que a intenção de desfazer-se de uma substância termine numa das operações enunciadas no anexo II B para que se possa

7 — Acórdão de 18 de Dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Colect., p. I-7411, n.° 33).

8 — Anexo II B na redacção introduzida pela Directiva 91/156.

admitir a sua qualidade de resíduo. Quanto ao processo C-419/97, o Governo austríaco subscreve a existência dessa intenção relativamente às aparas de madeira.

Análise

23. A formulação da primeira questão prejudicial incide sobre a definição de resíduo contida no artigo 1.°, a), da Directiva 75/442. Segundo esta definição, deve tratar-se de uma substância abrangida pelas categorias enunciadas no anexo I e de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer. O anexo I não pode aqui fornecer qualquer precisão complementar deste conceito, pois contém um grupo residual muito abrangente, a categoria Q 16 «Qualquer substância, matéria ou produto que não esteja abrangido pelas categorias acima referidas» que permite qualificar como resíduos praticamente todas as substâncias.

24. O conceito de «desfazer-se» reveste-se assim de uma importância peculiar. A Directiva 75/442 não contém uma definição expressa deste conceito. No seu acórdão Inter-Environnement Wallonie, o Tribunal declarou contudo, que resulta das disposições da Directiva 75/442, na versão modificada, designadamente dos anexos II A e II B, que esta expressão engloba, em simultâneo, a eliminação e o aproveitamento de uma substância ou de um objecto [9]. Daí resulta que o detentor também se desfaz da coisa quando a destina a ser aproveitada. Podia pois concluir-se que sempre que uma substância é submetida a uma das operações previstas no anexo II B, o detentor desfaz-se dela. Todavia, esta conclusão nem sempre é aceitável. Em qualquer caso, o facto de um detentor de uma substância a submeter a uma operação prevista no anexo II B constitui, decerto, um indício sério da sua intenção de se desfazer dela. Mas, precisamente no caso que nos ocupa — o aproveitamento como combustível — tal intenção não pode ser automaticamente deduzida. A categoria correspondente ao anexo II B tem a seguinte redacção na versão de 1991: «R9: utilização principal como combustível...». A formulação de 1996 é um pouco mais precisa e encontra-se na categoria R 1: «Utilização principal como combustível ou outros meios de produção de energia». Ora o gasóleo, o carvão ou outros combustíveis primários podem igualmente ser submetidos àquela operação. Se fosse possível deduzir daquela operação uma intenção de se desfazer da substância considerada e, consequentemente, a sua qualidade de resíduo, teriam também de se considerar o gasóleo e o carvão como resíduos. O facto de uma substância ser submetida a uma das operações enunciadas no anexo II B, constitui certamente, um indício sério de que o detentor tenciona desfazer-se dela, mas não permite concluir sempre que a substância considerada é um resíduo.

25. Não nos parece que se possa subscrever a necessidade de proceder à distinção entre as diferentes categorias e operações, como fazem algumas das partes. As categorias R 11 a R 13 [10] mencionam expressamente a

9 — Acórdão já referido na nota 7, n.° 27.
10 — Na redacção de 1996.

utilização, a troca e a acumulação de resíduos. Até aqui, é certo que as substâncias submetidas às referidas operações são por definição, resíduos. Mas, são precisamente estes casos que demonstram de forma ainda mais evidente, tal como a Comissão já acentuou, a necessidade de determinar em primeiro lugar, se se trata de um resíduo que posteriormente é submetido a uma operação do anexo II B. Ora, tal como acima explicámos, não é possível concluir o inverso, ou seja, que todas as substâncias susceptíveis de serem submetidas às referidas operações, são resíduos. Por este motivo, não é recomendável — excepção feita para as categorias R 11 a R 13 — verificar se determinadas operações não permitem concluir pela qualidade de resíduo. Tal excluiria totalmente o elemento subjectivo que se traduz em desfazer-se.

D — A segunda questão, alínea a), no processo C-418/97 ou a segunda questão, alínea b), no processo C-419/97

26. Com esta questão pretende saber-se se a chamada «opinião geral» desempenha algum papel na definição de resíduo e se para a qualificação de uma substância como resíduo é determinante a possibilidade de a mesma poder ser aproveitada como combustível, sem transformação radical, de uma forma compatível o ambiente.

Argumentos das partes

27. Nem todas as partes abordam expressamente, nas suas observações, as questões colocadas pelo tribunal de reenvio. Algumas limitam-se adoptar uma posição geral sobre os critérios aplicáveis ao conceito resíduo. Torna-se igualmente necessário ter em conta estas considerações gerais e examinar os argumentos das partes a propósito da segunda questão, a) ou da segunda questão b).

28. As demandantes no processo C-419/77 consideram que as aparas de madeira são resíduos e não podem ser reutilizados de uma forma responsável em termos ambientais. Referem desde logo, que a madeira utilizada no fabrico de aparas, proveniente dos sector das demolições, contem numerosas substâncias tóxicas susceptíveis nomeadamente, de libertar dioxinas aquando da sua combustão. Esta composição que não pode ser modificada por nenhuma transformação, não deixa subsistir qualquer dúvida sobre o facto de se tratar de resíduos. E, por exemplo, dado que a madeira contém igualmente, metais pesados, seria mesmo conveniente qualificá-los como resíduos perigosos. Os poluentes mencionados não são, além do mais, facilmente identificáveis. E, é também pelo facto das aparas de madeira terem origem na madeira proveniente do sector da demolição, que as demandantes consideram conveniente qualificá-las como resíduo pois o detentor não pode reutilizar estas matérias após a sua primeira utilização. Tal explica que os resíduos também sejam disponibilizados gratuitamente. O detentor pretendia assim a desfazer-se destas matérias que já não apresentam qualquer valor comercial.

29. As demandantes referem ainda que as aparas de madeira poluídas podiam ser utilizadas, de uma forma mais ecológica, em instalações previstas para a incineração de resíduos. Estas instalações possuem filtros especiais e as emissões de poluentes são aí medidas de forma adequada.

30. Segundo a Epon, as aparas de madeira não são resíduos. Justifica esta opinião indicando que as aparas podem ser utilizadas sem tratamento radical e de forma compatível com o ambiente, num processo de fabrico idêntico àquele a que são submetidas as matérias-primas primárias. A mesma argumentação foi defendida pelo advogado geral Jacobs nas suas conclusões no processo Inter-Environnement Wallonie [11], onde afirma que nos os Estados da OCDE, existe consenso geral no sentido de se entender que é pouco provável que uma matéria prima secundária ou desperdício constitua um resíduo quando pode ser directamente utilizado num processo ulterior, eventualmente em substituição de uma matéria-prima primária.

31. O tribunal de reenvio distingue entre o aproveitamento de resíduos e o tratamento industrial normal. A Epon interpreta este último como designando o tratamento industrial ao qual são normalmente submetidas as matérias-primas primárias. A reciclagem ou a recuperação não estão contidas nesta definição. Contudo, como as aparas de madeira são submetidas aos mesmos tratamentos do que o carvão (trituração seguida de combustão para produzir energia), não se está perante resíduos, mas sim de uma matéria-prima secundária.

32. Ainda segundo a Epon não é só possível, neste contexto, utilizar as aparas de madeira como combustível de uma forma compatível com o ambiente como também essa solução é benéfica para o ambiente; através da substituição do carvão pelas aparas de madeira reduzem-se as emissões de CO_2, aquando da combustão. Se contudo as aparas de madeira fossem consideradas como resíduos o ambiente sofreria ainda consequências negativas a outro título. Pelo facto do tratamento de resíduos ficar submetido a exigências especiais, a indústria investiria menos em termos futuros, na sua reciclagem e num caso como o em apreço, por exemplo, recomeçaria a queimar mais o carvão. A possibilidade de utilizar uma substância num processo industrial normal deve, constituir um critério suplementar que responda à questão de saber se convêm qualificar esta substância como resíduo e mais precisamente um critério que se oponha a tal qualificação.

33. A madeira utilizada não está, além disso — ao invés do que afirmam as demandantes — contaminada por substâncias perigosas. Ela corresponde às exigên-

11 — Conclusões apresentadas em 24 de Abril de 1997 (acórdão já referido na nota 7, n.° 78).

cias impostas para garantia da protecção do ambiente.

34. Referindo-se ao critério que consiste em examinar se para detentor se trata de um desfazer de aparas de madeira, a Epon opta pela sua não existência tal como se verifica quanto ao detentor da energia fóssil que é o carvão.

35. Segundo o Governo dinamarquês, o conceito de resíduo deve ser interpretado em sentido lato. Esta necessidade decorre do efeito útil da Directiva 75/442 e reveste uma importância fundamental para a possibilidade de legislar no domínio do ambiente. Considera que o Tribunal deve manter a sua definição do conceito de resíduo, segundo a qual os tratamentos ulteriores aos quais uma substância é sujeita não têm por efeito retirar-lhe a sua qualidade de resíduo. O facto de uma substância poder ser utilizada ou aproveitada sem tratamento radical seria destituído de relevância para a questão de saber se existe um desfazer-se da referida substância. O Governo dinamarquês refere-se a este propósito, às cinzas leves que, embora constem do Catálogo Europeu de Resíduos, são utilizadas no fabrico do cimento sem serem sujeitas a qualquer outro tratamento. Ao atribuir-se relevância à possibilidade de reutilizar uma substância sem tratamento radical, as cinzas leves não poderiam ser qualificadas como resíduos.

36. Ainda segundo o Governo dinamarquês, a questão de indagar se uma substância pode ser aproveitada de uma forma que respeite o ambiente — neste caso como combustível — também é desprovida de pertinência. A Directiva 75/442 visa precisamente que os resíduos sejam tratados de uma forma compatível com o ambiente. A directiva perderia todo o seu sentido se a questão do tratamento respeitador do ambiente já constasse da definição de resíduo.

37. Aquele Governo expressa uma opinião contrária sustentando que a qualificação de resíduo exige, na apreciação do caso concreto, a análise e a ponderação recíproca de vários critérios. Cita estes elementos como sendo a composição da substância bem como os seus tratamentos anterior e posterior. Nenhum destes critérios pode por si só, determinar aquela qualificação.

38. Relativamente ao conceito de desfazer-se, o Governo dinamarquês entende que ele depende de uma apreciação concreta das pretensões ou acções do detentor, independentemente dos seus motivos.

39. O Governo austríaco sustenta igualmente a opinião de que o facto das substâncias poderem ser aproveitadas, como combustível, de uma forma que respeite o ambiente não significa, desde logo, que estas substâncias não constituem resíduos. Quanto aos LUWA-bottoms controvertidos considera não serem estes um subproduto obtido intencionalmente através a produção primária mas sim um desperdício obtido pela recuperação de elementos de catalisadores resultantes de um fluxo, em si indesejável, de partículas de produção. Ora no domínio do comércio corrente, os subprodutos são considerados

quando muito, como não-resíduos e não como desperdícios de desperdícios.

40. Refere que o artigo 4.° da Directiva 75/442 impõe a tomada de medidas necessárias para assegurar que os resíduos são aproveitados sem risco para a saúde humana e para o ambiente.

41. Na opinião do Governo alemão existe uma intenção de desfazer-se de uma substância, quando esta é obtida durante um processo do qual ela não era objectivo principal nem secundário. A finalidade da operação determina-se em função da opinião do fabricante, dos usos e costumes, bem como da possibilidade de utilizar a substância respeitando o ambiente e sem outro tratamento prévio. Um subproduto que cumprisse a última condição citada não devia ser considerado como resíduo.

42. Quanto ao conceito de desfazer-se, entendida em termos genéricos, o Governo alemão considera tratar-se de um elemento subjectivo que não deve todavia, ser interpretado no sentido de que conviria ter apenas em conta a afirmação arbitrária do produtor segundo a qual a substância controvertida não constitui um resíduo. Nesta hipótese, a aplicação do direito comunitário dependeria apenas da intenção do produtor. Por esse motivo, é necessária a fixação de critérios para o conceito de desfazer-se. Remete a este propósito, para o objectivo da Directiva 75/442. A harmonização terminológica pretendida pelo legislador comunitário exige um critério objectivo para a apreciação da intenção objectiva ou declarada do produtor. No âmbito desta apreciação objectiva, prossegue, pode colocar-se a questão de saber se as substâncias consideradas estão sujeitas às normas comunitárias em matéria de fiscalização e de aproveitamento, a fim de afastar qualquer risco para a saúde humana e para o ambiente. O Governo alemão remete a este respeito, para as observações apresentadas pela Comissão segundo as quais uma substância não tem necessariamente de ser perigosa para ser qualificada como resíduo.

43. Segundo o Governo alemão, a ausência de valor comercial pode constituir um indício da qualificação de resíduo, na medida em que ela pode levar o detentor a abandonar a coisa sem controlo. A apreciação torna-se mais difícil, quando a substância ainda possui um valor comercial pois, nos termos do acórdão Tombesi e.o. [12] mesmo uma tal hipótese, não exclui que se possa falar de resíduo. Mesmo neste caso, julga necessário tomar por base a finalidade da legislação relativa aos resíduos. O Governo alemão refere a este respeito, o risco típico em matéria de resíduos. No caso em que a substância em causa contém ou possui elementos ou características específicas que obrigam, aquando da sua utilização, ao respeito de certas condições particulares — tais como as previstas nos regulamentos comunitários em matéria de resíduos — tratar-se-á de resíduos se a sua

12 — Acórdão de 25 de Junho de 1997 (C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Colect., p. 3561, n.° 52).

composição ou as suas características se afastarem a tal ponto das matérias-primas naturais ou dos produtos usuais que tenham de ser tratadas — para preservar o ambiente — de uma forma particular a fim de afastar qualquer risco tipicamente associado ao tratamento de resíduos.

44. Se uma substância, sem estar sujeita a um tratamento prévio e sem necessitar de precauções especiais, preservar tão bem o ambiente, em todas as operações de combustão, como um combustível primário, então não constitui — segundo o Governo alemão — um resíduo. O direito comunitário tem por objectivo uma eliminação de resíduos que se processe de uma forma respeitadora do ambiente. Neste propósito, os Estados-Membros estão obrigados a fiscalizar todas as fases da eliminação de resíduos. A qualificação de substâncias com resíduos deve pois, depender do risco eventual que elas apresentam. Por este motivo, a declaração do detentor de só aproveitar as substâncias no fabrico do cimento não é suficiente para as qualificar como não-resíduos quando apenas for possível um aproveitamento sem riscos na produção de cimento. Só se uma substância continuar a ser considerada como resíduo é possível fiscalizar se ela é efectivamente aproveitada sem agredir o ambiente.

45. Nas suas observações, o Governo neerlandês refere-se em primeiro lugar, ao conceito de desfazer-se e observa que segundo a definição de resíduo que decorre daquele conceito, o risco não deve residir na própria substância, mas sim na circunstância de o detentor se desfazer dela. Tal como definido, o conceito de resíduo apela a uma interpretação lata. Esta necessidade resulta por um lado, da finalidade da Directiva 75/442 que se baseia na protecção da saúde humana e do ambiente, exigindo assim um elevado nível de protecção e por outro lado, do anexo I pois nele quase todas as substâncias são consideradas como resíduos — por força do grupo residual constituído pelo categoria Q 16. Por fim, observa que o Tribunal sempre considerou, na sua jurisprudência, que o conceito de «resíduo» devia ser interpretado em sentido lato. O Governo neerlandês cita a este propósito, entre outros, o acórdão Inter-Environnement Wallonie [13]. O Tribunal declarou nele que o facto de uma substância ser objecto de uma utilização respeitadora do ambiente não é, por si só, decisivo. Conviria pelo contrário, efectuar uma distinção entre os resíduos e o tratamento industrial normal de produtos que não são resíduos. A apreciação deve ser casuística. Menciona a este respeito três factores que permitem distinguir um resíduo de uma matéria-prima secundária num processo industrial normal. Estes três critérios que declara deverem ser apreciados conjuntamente, são por um lado, a questão de saber se a substância está sujeita a uma das operações previstas no anexo II A ou II B da Directiva 75/442. O segundo critério consiste na proveniência da substância e o terceiro na sua natureza ou composição. Ao examinar se estes critérios se encontram preenchidos, apreende-se qual a intenção subjectiva do detentor a qual deve todavia ser, em certa medida, objectivada.

13 — Já referido na nota 7.

46. Aplicando seguidamente estes critérios ao processo C-418/97, o Governo neerlandês chega à conclusão de que os LUWA-bottoms constituem resíduos. O facto de se poder utilizar os LUWA-bottoms na indústria do cimento, de uma forma respeitadora do ambiente, não altera em nada, esta conclusão. Isso mesmo resulta do acórdão Inter-Environnement Wallonie [14]. A possibilidade de uma utilização respeitadora do ambiente, que apenas existe no sector do fabrico do cimento, não pode conduzir que se deixe de considerar esta substância como um resíduo. O conceito de resíduo não pode estar subordinado à operação particular à qual a substância é submetida. Se assim fosse, deixaria de ser possível efectuar uma fiscalização — incluindo a fiscalização do transporte destas substâncias.

47. Também quanto ao processo C-419/97, o Governo neerlandês chega à conclusão, após aplicação dos três critérios mencionados, que as aparas de madeira devem ser consideradas resíduos. A questão das possibilidades de aproveitamento com respeito do ambiente seria assim destituída de relevância.

48. Para determinar se uma substância deve ser considerada como resíduo, o Governo do Reino Unido baseia-se na questão de saber se resulta do anexo I da Directiva 75/442 e do Catálogo Europeu de Resíduos que a substância apresenta as características típicas dos resíduos e que não é utilizável como todos os demais combustíveis. Os LUWA-bottoms, por exemplo, devem ser considerados como um combustível e não como resíduo, se for possível utilizá-los num forno de cimento como qualquer outro combustível, ou seja, sem ser necessário tomar medidas particulares de protecção da saúde e do ambiente. O facto desta substância não poder ser utilizada como combustível noutros processos de produção de energia, não impede a sua qualificação como combustível e não como resíduo, quando se destina a ser queimada num forno de cimento. Se a substância se destinar a ser utilizada como combustível em vários outros processos de produção de energia que careçam da adopção de medidas especiais, inúteis em caso de utilização num forno de cimento, então constitui um resíduo. Qualificar uma substância de resíduo ou de não-resíduo segundo seja ou não utilizada num processo sujeito à fiscalização prevista pela Directiva 75/442 é compatível com a economia e a finalidade desta directiva.

49. Aquando da audiência, o Reino Unido expôs — com base no anexo I — que os LUWA-bottoms apresentam de forma absolutamente evidente, as características próprias dos resíduos. Esta constatação resulta das categorias Q 1 e Q 8 do anexo I [15], pois trata-se de um resíduo de produção.

14 — Já referido na nota 7.

15 — Na redacção da Directiva 91/156, na categoria Q 1 lê-se o seguinte: «Resíduos de produção ou de consumo não especificados adiante». A categoria Q 8 contempla os «Resíduos de processos industriais (por exemplo, escórias, resíduos de destilação, etc.)».

50. A terminar, o Reino Unido coloca a questão de saber se, ao invés do que se verifica com um produto principal, um combustível derivado não comporta um certo elemento de resíduo quando possui um valor negativo, ou seja, quando o produtor do material tem de pagar para que ele seja utilizado como combustível. O Reino Unido cita, a este respeito, a jurisprudência do Tribunal segundo a qual os resíduos podem ter um valor comercial [16]. Mesmo que tal não exclua, em todas as circunstâncias, a relevância do critério do «valor negativo», revela todavia, que existem outros critérios para qualificar uma substância como resíduo. Por outro lado, refere a dificuldade proveniente de facto de o valor comercial depender das características do mercado e não poder ser portanto, mais do que um argumento entre outros. O Reino Unido baseia-se consequentemente, na questão de saber se o combustível derivado pode ser utilizado como um combustível tradicional que não constitua um resíduo.

51. Observa ainda a finalizar, que convém distinguir de entre os produtos derivados, aqueles cuja duração de vida terminou e que não podem ser utilizados segundo o seu destino principal. Estes possuem exclusivamente características próprias dos resíduos. A título de exemplo cita os pneus velhos de veículos.

52. A Comissão começa por referir que segundo a definição da Directiva 75/442, a questão de saber se o detentor da substância pretende desfazer-se dela é importante para o conceito de resíduo. Esta definição não se refere, de modo algum, às concepções sociais. Nem isso seria um critério apropriado, muito menos em direito comunitário, pois o conceito seria susceptível de variar nos vários Estados-Membros ao passo que a Directiva 75/442 tem precisamente por objectivo proceder a uma harmonização terminológica. Fazer depender a definição das (diferentes) concepções sociais, levantaria sobretudo problemas em matéria de transporte internacional de resíduos.

53. A Directiva 75/442 também não se refere a uma concepção comum a todos os Estados-Membros. A Comissão contesta além disso, a existência ao nível da OCDE, de um consenso formal entre os diferentes Estados sobre o conceito de resíduo. Declara dispor de documentos da OCDE dos quais resulta claramente que os Estados-Membros subscrevem opiniões diferentes.

54. A possibilidade de aproveitamento de uma substância sem tratamento radical e de forma compatível com o meio ambiente seria igualmente desprovida de pertinência. Sobre este tema, a Comissão remete para o acórdão Inter-Environnement Wallonie [17]. Resulta por outro lado, da rubrica Q 14 do anexo I [18] da directiva que não é necessário que um produto seja perigoso. Assim que deixa de ser útil ao seu detentor e que este

16 — Acórdão Tombesi e o., já referido na nota 12.

17 — Já referido na nota 7.

18 — Na versão da Directiva 91/156, esta categoria visa os «Produtos que não tenham ou deixaram de ter utilidade para o detentor (por exemplo, materiais agrícolas, domésticos, de escritório, de lojas, de oficinas, etc., postos de parte)».

se desfaz dele, o produto constitui um resíduo na acepção da Directiva 75/442. O mero facto de o detentor não já não desejar o produto implica o risco de este ser deixado ao abandono de forma incontrolada, o que o legislador comunitário pretendeu exactamente evitar através da directiva — artigo 4.°

55. A Comissão sublinha que a Directiva 75/442 implica que a eliminação ou qualquer tratamento de resíduos se processe de uma forma responsável em termos ambientais. Daí deduz que o simples facto de tal tratamento ser possível não pode por si só, constituir um indício de que uma coisa já não possa ser qualificada de resíduo.

56. Se — tal como pretende o Reino Unido — se tomar exclusivamente como base a questão de saber se uma substância, por exemplo os LUWA-bottoms, não provoca poluição por ocasião de determinado aproveitamento, então as fiscalizações — incluindo nos transportes posteriores — deixariam de ser possíveis. Também a utilização efectiva da substância na indústria do cimento seria pouco controlável. Nem a redacção da definição nem a finalidade prosseguida pelos textos comunitários permitem excluir certas substâncias do conceito do resíduo pelo único motivo destas poderem ser aproveitadas sem repercussões negativas para o ambiente. A questão de saber se uma substância é um resíduo depende consequentemente, da questão de saber se o detentor se desfaz dela e não das possibilidades de utilização posterior.

57. Segundo a Comissão, o valor calórico de uma substância também não constitui um critério que permita determinar a qualidade de resíduo. Relativamente ao valor comercial de certas substâncias, a Comissão observa que ele poder variar de um dia para o outro. Mesmo na hipótese de os resíduos possuírem um valor comercial — porque constituem um combustível mais económico que os produtos normalmente utilizados — convém ter em conta o facto de poderem conter poluentes e de as regras de fiscalização necessárias deixarem de ter aplicação se as substâncias já não fossem qualificadas como resíduos.

58. Nas suas observações finais, a Comissão conclui que, segundo a jurisprudência do Tribunal, os resíduos devem ser considerados como produtos cuja circulação, em conformidade com o artigo 30.° do Tratado CE (após a alteração, artigo 28.° CE), não deveria, em princípio, ser impedida [19]. Qualificar um substância como resíduo tem por efeito impor algumas restrições aplicáveis à sua utilização como combustível, tendo em vista proteger o ambiente e a saúde humana. Delas fazem parte a necessidade de uma autorização para a exportação bem como a constituição de uma garantia bancária a fim de assegurar que os resíduos são eliminados ou aproveitados

19 — Acórdão de 17 de Março de 1993, Comissão/Conselho (C-155/91, Colect., p. I-939, n.° 12).

de uma forma que respeite verdadeiramente do ambiente no país de destino.

Análise

59. A definição do conceito de resíduo que consta do artigo 1.°, a), da Directiva 75/442, alterada pela Directiva 91/156, faz referência por um lado, ao Anexo I e por outro, à questão de saber se o detentor se desfaz da substância considerada ou se tem a intenção ou a obrigação de se desfazer. Dado que a categoria Q 16 do anexo I permite qualificar como resíduo a quase totalidade das substâncias e que este anexo é portanto inútil para definir o conceito de «resíduo», a noção de desfazer-se é determinante para a definição deste termo. Pelo menos os dois primeiros dos três casos citados não proporcionam qualquer contributo para uma definição mais precisa do conceito de «resíduo», pois tratam-se de noções subjectivas que se impõe objectivar a fim de viabilizar a fiscalização. A questão de saber se uma substância é considerada como um resíduo e se as regras de fiscalização no domínio do direito de resíduos lhe são aplicáveis não pode depender da declaração do produtor quanto à sua intenção de se desfazer. Seria muito fácil, desta forma, contornar as exigências da legislação sobre resíduos. É pois necessário estabelecer outros critérios para definir o que é um resíduo.

60. Também o terceiro caso, a obrigação de desfazer-se, não contribui para a definição do conceito de resíduo. Visa apenas um aspecto do conceito de desfazer-se e além disso, é demasiado imprecisa. Do artigo 4.° não resulta qualquer especificação deste conceito. Na verdade, ele dispõe que os resíduos devem ser aproveitados ou eliminados sem agredir o ambiente, o que poderia ser assimilado a uma obrigação de desfazer-se. Mas daí resulta simplesmente, que a expressão desfazer-se engloba a eliminação ou aproveitamento. Ela não se especifica quais as operações possíveis abrangidas. Convém a este respeito mencionar também o sexto considerando da Directiva 91/156 que estipula ser conveniente encorajar a reciclagem e a reutilização de resíduos como matérias-primas e que pode ser necessário adoptar normas específicas para os resíduos reutilizáveis. Segundo declarações da Comissão, estas normas ainda não foram adoptadas; esta seria contudo uma tarefa indispensável para uma melhor definição do conceito de resíduo, pois as diferentes operações exercem uma considerável influência sobre aquele conceito [20].

61. O tribunal de reenvio questiona no presente caso, se as concepções sociais relativas ao conceito de resíduo podem servir de critério suplementar para o definir. Isto é desde logo problemático pelo simples facto de se utilizar um conceito subjectivo para explicar um outro conceito subjectivo. Como a Comissão sublinha, estes conceitos podem além do mais, variar nos diferentes Estados-Membros. Tal contraria a harmonização prosseguida pela Directiva 75/442. O terceiro considerando

20 — Da resposta da Comissão à pergunta escrita apresentada pelo deputado do Parlamento Europeu, Gianni Tamino (n.° E-3123/98), infere-se que a Comissão não apresentou qualquer proposta de alteração da Directiva 75/442, que contudo considera necessária para alterar a definição de resíduo. Segundo a Comissão, a interpretação exclusiva da definição continua a ser uma prerrogativa do Tribunal de Justiça (JO 1999, C 135, p. 169).

da Directiva 91/156 dispõe que para tornar mais eficaz a gestão dos resíduos no âmbito da Comunidade, é necessário dispor de uma terminologia comum e de uma definição de resíduo. Este objectivo não poderia ser atingido com um critério susceptível de ser objecto de caracterizações distintas nos vários Estados-Membros. A adopção de tal critério poderia mesmo impedir o funcionamento do sistema de controlo comum. Tal situação é imaginável em matéria de transportes internacionais de resíduos quando a substância não é considerada como um resíduo num Estado-Membro e portanto o seu fornecimento não é declarado no Estado destinatário [21].

62. O tribunal de reenvio pergunta a este propósito, se é relevante que uma substância possa ser aproveitada como combustível sem transformação radical e sem agredir o ambiente. No que se refere a estes critérios, convém sublinhar que o artigo 4.° da Directiva 75/442 impõe que os resíduos sejam aproveitados ou eliminados sem pôr em perigo a saúde humana e sem utilizar processos ou métodos susceptíveis de agredir o meio ambiente. Como esta exigência se aplica a todos os resíduos, a referida directiva considera deste modo, que é sempre possível eliminar ou aproveitar os resíduos sem agredir o ambiente. Ao excluir do conceito de resíduo todas as substâncias daquela forma possam ser eliminadas ou aproveitadas, deixaria de haver resíduos, na acepção da Directiva 75/442.

21 — Regulamento n.° 259/93.

63. Convém, por outro lado e a este respeito, remeter para a jurisprudência do Tribunal. No seu acórdão Inter-Environnement Wallonie [22] o Tribunal considerou, depois de ter começado por citar o artigo 4.° da Directiva 75/442 que as operações de eliminação ou aproveitamento que façam parte de um processo de produção industrial também são abrangidas pela directiva desde que não constituam um perigo para a saúde humana ou para o ambiente [23]. O mero facto de uma substância integrar, directa ou indirectamente, um processo de produção industrial não a exclui do conceito de resíduo na acepção da alínea a), do artigo 1.°, da Directiva 75/442 [24]. Daqui decorre que os critérios invocados a este respeito pelo Tribunal não podem ser tomados em conta para definir o conceito de resíduo a não ser a título subsidiário.

64. O Tribunal optou por considerar necessário proceder-se a uma distinção entre o aproveitamento de resíduos, na acepção da Directiva 75/442, e o tratamento industrial normal de produtos que não constituem resíduos, não obstante a dificuldade desta distinção [25]. Tal distinção só é possível casuísticamente. Deve, neste contexto, ser ponderado se todas as circunstâncias do caso concreto justificam ou exigem que a

22 — Já referido na nota 7.
23 — Já referido na nota 7, n.° 30.
24 — Acórdão já referido na nota 7, n.° 34.
25 — Acórdão já referido na nota 7, n.° 33.

substância considerada seja incluída na gestão de resíduos prevista pela directiva.

65. Tal como resulta da directiva, os resíduos são susceptíveis de apresentar determinado risco que torna necessária a adopção de medidas e fiscalizações específicas. Assim, o artigo 3.°, n.° 1, a) impõe a tomada de medidas apropriadas para promover a redução da produção de resíduos ou a sua *nocividade*. Este objectivo deve ser atingido nomeadamente, através da colocação no mercado de produtos concebidos de modo a «não contribuírem ou a contribuírem o menos possível, em virtude do seu fabrico, utilização ou eliminação, para aumentar a quantidade ou a *nocividade* dos resíduos e dos riscos de poluição.» [26]. Que estes resíduos são considerados como substâncias susceptíveis, de uma forma ou outra, de comportar riscos para a saúde humana e para o ambiente resulta igualmente do facto de o artigo 4.°, n.° 1, da directiva impor a obrigação de que seja garantido o aproveitamento ou a eliminação dos resíduos visando precisamente afastar esses riscos.

66. Acresce que a directiva prevê numerosas medidas que visam evitar a concretização do risco inerente aos resíduos. Assim devem ser estabelecidos planos de gestão de resíduos (artigo 7.°), as empresas que efectuam a eliminação ou o aproveitamento de resíduos devem obter uma autorização (artigos 9.° e 10.°) ou estar registadas junto das autoridades competentes (artigo 11.°, n.° 2). Estas empresas são ainda submetidas, por força do artigo 13.°, a controlos periódicos e algumas estão obrigadas a manter um registo que indique as medidas tomadas (artigo 14.°).

67. Tal como resulta do décimo segundo considerando da Directiva 91/156/CEE, o acompanhamento do resíduos deve ser assegurado desde a sua produção até à sua eliminação definitiva. Convém a este respeito sublinhar que a qualificação de uma substância como resíduo implica igualmente a aplicação de outras disposições que remetem para o conceito de resíduo da Directiva 75/442. Citamos, a título de exemplo, o Regulamento (CEE) n.° 259/93 relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos. Tal como resulta do conjunto das observações precedentes, o legislador comunitário considera que os resíduos ou seja as substâncias das quais o seu detentor se desfaz, comportam alguns riscos potenciais.

68. Como, a justo título, a Comissão expõe, o risco típico dos resíduos não reside necessariamente, apenas na natureza própria do produto. Ele pode também resultar do facto do seu possuidor se desfazer da coisa ou de a abandonar ou armazenar sem controlo. A Comissão cita a este respeito, a categoria Q 14 do anexo I que inclui nos resíduos os produtos que não tenham ou deixaram de ter utilidade para o detentor. Esta descrição não invoca um risco inerente ao produto; indica simplesmente que a substância deixou de estar afectada à sua utilização original. Contudo é necessária uma fiscalização assim que a

26 — Artigo 3.°, n.° 1, alínea a), segundo travessão; sublinhado nosso.

substância deixa de ser utilizada, e esta deve efectuar-se até à data da eliminação ou do aproveitamento da coisa para que nem a saúde humana nem o ambiente sofram danos. Se essa fiscalização abrange substâncias que por si só, são inócuas então as substâncias que possuem matérias perigosas, nomeadamente as aparas de madeira controvertidas que devido à sua sujidade estão contaminadas por substâncias cancerígenas e outras, devem efectivamente estar sujeitas à referida fiscalização. Cumpre efectivamente assinalar que cabe ao juiz nacional determinar se a madeira proveniente do sector das demolições e as aparas com elas fabricadas contem de facto agentes poluentes.

69. Se, dadas as circunstâncias, a substância em causa for considerada como geradora de risco e por esse motivo, dever ficar sujeita à fiscalização prevista na Directiva 75/442, deve esta ser exercida até à sua eliminação definitiva ou aproveitamento [27], quer isto dizer que a substância deve ser qualificada com resíduo até esse momento. O mesmo é aplicável a uma substância tal como os LUWA-bottoms que eventualmente podem ser objecto de uma certa operação de aproveitamento sem qualquer dano para o ambiente ou para a saúde. Também este produto deve ficar sujeito, até à sua eliminação definitiva, à fiscalização especificamente prevista para os resíduos, pois esta é a única forma de garantir que será objecto de um aproveitamento compatível com o ambiente. Contudo, enquanto ele estiver submetido àquela fiscalização deve ser considerado como um resíduo.

70. Considerações análogas são aplicáveis à madeira ou às aparas que contêm substâncias nocivas. Dado que a fiscalização necessária inclui também as operações a efectuar, não podem ser aproveitadas em operações normais da mesma forma do que os produtos que não são resíduos, as substância poluentes ou que não possam ser aproveitadas sem risco em todas as operações. O aproveitamento de resíduos deve pois ser limitado na base dos riscos potenciais inerentes aos resíduos, em relação ao tratamento industrial normal. Sendo as matérias-primas (primárias) habituais que não constituem resíduos, substituídas no seu tratamento industrial usual, por substâncias que originalmente preenchiam um outro objectivo e que já não possam ou já não devam (ou nunca puderam) servir esse objectivo e que se encontram então afectas a uma outra finalidade ou à eliminação e que por esse motivo podem apresentar um certo risco, não se pode falar de um processo de fabrico normal.

71. O mesmo vale para quando o aproveitamento dos resíduos pode ser efectuado sem condições suplementares e sem consequências negativas para a saúde ou para o ambiente. Mesmo neste caso, é necessário que a substância continue — até à eliminação do risco inerente aos resíduos — a estar submetida ao controlo alargado previsto pelas normas comunitárias, de molde a que os outros requisitos da Directiva 75/442

27 — Décimo segundo considerando da Directiva 75/442.

possam ser preenchidos e garantidos tais como aqueles que visam promover, através da eliminação de resíduos, o seu aproveitamento por reciclagem, reemprego, reutilização ou qualquer outra acção [28]. Por este motivo, a alegação da Epon segundo a qual as aparas de madeira podem ser utilizadas sem agredir o ambiente em substituição do carvão não pode conduzir a outra conclusão.

72. Resulta do conjunto das considerações que precedem que para a qualificação de uma substância como resíduo, os processos que lhe são aplicados posteriormente não têm qualquer significado decisivo. Mesmo a questão de saber se o produto em causa tem um valor comercial também não fornece directamente conclusões sobre a qualidade de resíduo. O Tribunal de Justiça considerou no acórdão Tombesi que o sistema de fiscalização e de gestão estabelecido pela Directiva 75/442, na redacção actual, deve abranger todos os objectos e substâncias dos quais o proprietário se desfaça, mesmo que tenham valor comercial e que sejam recolhidos a título comercial para efeitos de reciclagem, recuperação ou reutilização [29]. O facto de uma substância (já) não possuir valor comercial só pode quando muito, constituir um indício de uma intenção do detentor se desfazer dela.

28 — Artigo 3.°, n.° 1, alínea b).

29 — Acórdão já referido na nota 12, n.° 52.

E — A segunda questão, alínea a), no processo C-419/97

73. Com esta questão pretende determinar-se a partir de que momento e através de que operação um resíduo deixa de o ser.

Argumentos das partes

74. Segundo as demandantes, no processo C-419/97 a trituração de resíduos — neste caso, de aparas de madeira — não pode conduzir à perda da natureza de resíduo. A substância contém ainda todos os seus componentes. Deixar de considerar este produto como um resíduo pode ter por consequência que o transporte de resíduos deixe de ser controlado. Tal como sucede para a madeira proveniente das demolições, também é possível por exemplo, queimar antigos pneus de veículos, depois de os submeter a algumas transformações. A reutilização económica não pode constituir um critério de definição de não-resíduo. A combustão é uma operação contemplada na categoria R 9 da Directiva 75/442 [30]. Através da venda à Epon, o detentor pretendeu meramente, contornar os requisitos impostos para o tratamento de resíduos perigosos. Mesmo que o produto

30 — A redacção da Directiva 91/156, é a seguinte «Utilização principal como combustível ou outro meio de produção de energia».

perca a sua qualidade de resíduo, é necessário controlar o seu percurso subsequente.

75. Segundo a Epon, as aparas de madeira são o produto de um processo de reciclagem. Faz parte desse processo a trituração dos materiais em serradura pois de outra forma não podiam ser utilizados numa central eléctrica. Obtêm-se assim uma matéria prima secundária ou seja, um novo produto que já não constitui um resíduo. A origem do produto não tem qualquer relevância. A Epon remete novamente para a existência de um consenso no âmbito da OCDE segundo o qual, o facto de uma matéria-prima secundária ou um desperdício ser susceptível de ser utilizado directamente num processo ulterior, no caso vertente como substituto de uma matéria-prima primária, dificilmente poder implicar que seja considerada como constituindo um resíduo. Neste contexto, remete igualmente para o acórdão Inter-Environnment Wallonie [31] do qual resulta que o simples facto de certas substâncias estarem integradas num processo de produção industrial não as exclui do conceito de resíduo na acepção de Directiva 75/442. O produto final de tal tratamento não pode contudo — ainda segundo a Epon — ser considerado como um resíduo, constituindo ao invés uma matéria-prima secundária. Mesmo tomando por base o critério «desfazer-se» esta conclusão em nada se altera pois não existe vontade de desfazer-se de uma matéria prima secundária. Isto mesmo resulta do objectivo subjacente à Directiva 75/442 que consiste em evitar e reduzir os resíduos. Tal não se aplica às matérias-primas secundárias — tais como as aparas em madeira.

76. Por fim, a Epon alega ainda que a aplicação do sistema de fiscalização de resíduos às matérias-primas secundárias não é vantajosa para o ambiente na medida em que, por exemplo relativamente ao projecto de combustão das aparas de madeira, pode suscitar problemas de rentabilidade. Se as matérias-primas secundárias fossem consideradas resíduos, seria difícil investir no seu aproveitamento. Em vez delas, seriam utilizadas as energias primárias. Ora, a única diferença entre as matérias-primas primárias e as matérias-primas secundárias reside na sua origem a qual é desprovida de pertinência para a questão de saber se se verifica um desfazer-se.

77. O Governo dinamarquês considera que a simples trituração não retira aos produtos a qualidade de resíduos. Se por exemplo, as portas das incineradoras forem demasiado pequenas de forma a que os resíduos tenham de ser triturados, não pode considerar-se que após essa operação, a substância deixa de ser um resíduo. Uma tese deste cariz seria inaceitável do ponto de vista da protecção do ambiente. Contudo, em princípio, é possível, que uma substância perca a qualidade de resíduo. Deve no entanto, ser tratada como matéria-prima primária, não podendo o seu detentor desfazer-se dela.

31 — Já referido na nota 7.

78. O Governo austríaco considera o processo de «desfazer-se de algo» como um processo que, no caso em apreço, se inicia com a madeira proveniente das demolições. A trituração constitui apenas uma operação prévia, necessária e dependente do tratamento final, ou seja da utilização como combustível. O verdadeiro aproveitamento só se verifica nesta segunda fase. Algo diverso pode suceder com a madeira não contaminada quando esta é fabricada no respeito dos critérios de qualidade específicos tendo em vista a sua comercialização como combustível.

79. O Governo alemão observa que a legislação comunitária não fornece qualquer indicação relativa à cessação da qualidade de resíduo. Em sua opinião, só quando a operação de aproveitamento termina é possível considerar que já não existem resíduos. Tal só sucede normalmente, quando o potencial energético da substância foi aproveitado — de uma forma compatível com o meio ambiente nos termos do artigo 4.°, da Directiva 75/442. As categorias D 14, D 15 mas também R 11 e R 12 [32] dos anexos revelam que esta valorização pode decorrer em várias etapas. A fim de poder apreciar quando termina um tal processo e quando um resíduo deixa de o ser, o Governo alemão remete novamente para a finalidade do direito comunitário sobre resíduos. No caso de selecção de resíduos apenas os remanescentes da triagem que já não são utilizáveis e eventualmente apresentam um risco típico dos resíduos, devem continuar a ser considerados como resíduos.

80. O Governo neerlandês subscreve igualmente a opinião de que uma substância pode perder o seu carácter de resíduo. Por força da composição da substância resultante do aproveitamento, deve resultar que já não se está na presença de um resíduo. Um tratamento prévio cuja execução seja necessária à utilização de uma substância como combustível, não pode ser considerado como uma operação que faça perder à referida substância o seu carácter de resíduo. O tratamento prévio tal como se verificou no caso presente, não visava destruir directamente a substância mas sim, torná-la susceptível de uma operação de aproveitamento. Esse pré-tratamento está portanto subordinado à respectiva operação de aproveitamento. Não pode pois considerar-se que o tratamento prévio origina uma matéria-prima secundária.

81. O Reino Unido refere-se novamente, a este propósito, aos produtos cuja duração de vida se extinguiu. Também estes só podem perder o seu carácter de resíduo quando as operações de transformação terminam completamente. Levanta-se agora a questão de saber quando se encontram reunidas as condições de tal recuperação. Segundo o Reino Unido, o produto desta recuperação deve ser equiparável ao produto original. No que concerne as aparas de madeira, o Reino Unido especifica que a triagem da madeira proveniente de demolições tendo em vista uma reutilização constitui uma operação prevista na

32 — Na redacção da Directiva 91/156, estas categorias são as seguintes:
D14: Reacondicionamento antes de uma das operações referidas no presente anexo.
D15: Armazenamento antes de uma das operações referidas no presente anexo...
R11: Utilização de resíduos obtidos a partir de uma das operações abrangidas pelos pontos R 1 a R 10.
R12: Ofertas de trocas de resíduos para serem submetidos a qualquer das operações numeradas de R 1 a R 11.

categoria R 3 do anexo II B, «reciclagem ou recuperação de substâncias orgânicas» [33] Se esta operação não for considerada como uma recuperação, a actividade não pode estar incluída no campo de aplicação da Directiva 75/442 e da sua fiscalização. O facto de as apara de madeira não se encontrarem mencionados no anexo, não é relevante. Considera que o aproveitamento termina assim que a madeira pode ser utilizada como qualquer outra matéria-prima, sem necessitar de mais medidas. Se todavia, as aparas de madeira ainda apresentarem características típicas de resíduo, de molde a que ainda sejam necessárias outras medidas de aproveitamento na acepção da directiva, então há que qualificá-las como resíduo.

82. Por fim, a Comissão observa que algumas das operações enunciadas no anexo II B podem fazer perder a natureza de resíduo à substância que a elas é submetida. Isto não se verifica em todas as operações — e cita, a título de exemplo, a categoria R 13 [34] — e nenhuma destas operações se verifica no processo vertente. Para explicar a sua posição, a Comissão remete para o artigo 1.°, b), da Directiva 75/442 e para a definição de produtor de resíduos que aí é feita abrangendo qualquer pessoa que efectue operações de pré-tratamento, de mistura ou outras, que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição desses resíduos. Por outro lado, cita o artigo 1.°, d), que define a gestão como abrangendo a recolha, transporte, aproveitamento e eliminação dos resíduos. Por força destas disposições, é possível que determinadas operações precedam a eliminação ou aproveitamento, sem modificar em nada a natureza do resíduo. A triagem da madeira é sem dúvida, abrangida pela definição constante do artigo 1.°, g), enquanto que a transformação em aparas de madeira constitui um tratamento prévio. Se a madeira não fosse reduzida a aparas não podia provavelmente, ser utilizada como combustível e seria simplesmente incinerada. Esta preparação coloca os resíduos, que doutra forma seriam eliminados, numa situação passível de aproveitamento como combustível. É esta última operação que constitui o verdadeiro aproveitamento.

83. Não subscrever esta tese implica impor uma limitação ao campo de aplicação das normas comunitárias relativas aos resíduos. Em numerosos casos, os resíduos deixariam de ser considerados como tais pelo facto de terem sido sujeitos a determinada transformação tendo em vista permitir o seu aproveitamento como substância. Desta forma, cessaria também toda e qualquer possibilidade de exercer uma fiscalização e de proteger o ambiente.

84. Nestas condições, a Comissão considera que deixa de ser necessário pronunciar-se sobre a segunda parte da questão. Especifica contudo, que o anexo II B não é exaustivo ou seja, que determinada operação pode ser considerada um aproveitamento mesmo que não venha expressamente mencionada no anexo. Dado que o anexo II B pode ser facilmente completado, convém fazer prova de uma prudência

33 — Esta categoria é retomada em R 2 na Directiva 91/156.

34 — Na versão de 1996, o texto é o seguinte: «Acumulação de resíduos destinados a uma das operações enumeradas de R 1 a R 12...».

particular ao qualificar como «aproveitamento» uma operação que aí não é mencionada.

Análise

85. É certo que as operações de aproveitamento do tipo das indicadas no anexo II B podem dar origem a novas substâncias que já não devem ser consideradas resíduos mas sim matérias-primas secundárias. É igualmente correcto que a Directiva 75/442 impõe o incentivo das acções tendentes à obtenção de tais matérias [35]. Todavia, a questão que se coloca no caso em apreço, é saber se foi produzida uma tal matéria-prima secundária.

86. É incontestável que no caso que nos ocupa, os resíduos das demolições constituem resíduos, na acepção da Directiva 75/442. Optando-se pelo critério já utilizado para definir a qualidade de resíduo, cremos dever aqui ser questionado se estes resíduos permitiram obter uma matéria que já não apresenta os riscos potenciais típicos dos resíduos. A Epon considera ser este o caso, em função das operações às quais os resíduos foram submetidos. Estas operações consistem em proceder à triagem dos elementos em madeira e à sua trituração. Porém, constata-se que a composição dos elementos não se alterou. Por outras palavras, os agentes nocivos — se existiam — mantêm-se presentes na madeira reduzida a serradura. Resulta igualmente do acórdão Tombesi e.o. e das conclusões apresentadas naquele processo que os resíduos não ficam excluídos do campo de aplicação das normas comunitárias pelo único motivo de serem triturados, sem que as suas características sofram qualquer modificação [36].

87. Consequentemente, a qualidade de resíduo não desapareceu. Não se está na presença de uma nova substância que deixa de estar submetida à fiscalização prevista no âmbito da gestão de resíduos. A corroborá-lo, está o facto de o produto se destinar a ser queimado no decurso de uma operação subsequente.

88. As operações efectuadas no caso em apreço constituem portanto, um tratamento preparatório da posterior combustão, que consiste no verdadeiro aproveitamento. O facto de as acções preparatórias poderem ser consideradas como uma recuperação das substâncias orgânicas, não utilizadas como diluentes e portanto, como uma operação de aproveitamento na acepção da categoria R 2 do anexo II B [37], não conduz a outra conclusão. As substâncias submetidas a um tratamento prévio, previsto no anexo II B podem ainda possuir a natureza de resíduo. É justo título que a Comissão remete a este respeito, para as categorias R 11 a R 13 do anexo II B. Cada uma destas categorias faz menção às ope-

35 — Artigo 3.°, n.° 1, b), primeiro travessão.

36 — Acórdão já referido na nota 12, n.os 53 e 54; conclusões apresentadas neste processo, n.° 61.

37 — Na redacção da Directiva 91/156.

rações referidas nos pontos R 1 a R 10 e aos resíduos obtidos a partir daquelas. Resulta da própria Directiva 75/442 a existência de resíduos mesmo após a aplicação das categorias R 1 a R 10. Da categoria D 13 do anexo II A — mistura antes de uma das operações referidas no presente anexo[38] —, pode deduzir-se que as operações de eliminação também podem decorrer em várias etapas.

89. Por fim, parece-nos pertinente analisar a definição do conceito de «produtor» constante do artigo 1.°, b, da Directiva 75/442. Encontra-se aí definido como «qualquer pessoa cuja actividade produza resíduos (produtor inicial) e/ou qualquer pessoa que efectue operações de pré-tratamento, de mistura ou outras, que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição desses resíduos». Desta formulação resulta que a pessoa que alterou a natureza ou a composição dos resíduos, continua a ser um produtor de resíduos, de forma que as substâncias consideradas devem continuar a ser qualificadas como resíduos.

90. Deve pois reter-se que as operações às quais é submetida a madeira proveniente do sector das demolições no caso em apreço, não são suficientes para afastar os riscos inerentes das substância e típicos dos resíduos embora esta conserve a natureza de resíduo.

91. Nestas condições, carece de utilidade a resposta à segunda parte da questão. Apesar disso, com uma preocupação de abordagem completa, deve sublinhar-se todavia que nos termos da sua nota introdutória, o anexo II B da Directiva 75/442, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE, pretende recapitular as operações de aproveitamento tal como são efectuadas na prática. Pode pois deduzir-se serem igualmente imagináveis outras operações mesmo se não efectuadas na prática. Haveria lugar a uma contradição com o objectivo subjacente à directiva ou seja, com a protecção da saúde e do ambiente, se o seu campo de aplicação compreendesse outras operações de aproveitamento possíveis. Tal conduziria efectivamente, a subtrair estas operações — e portanto as substâncias tratadas — à fiscalização prevista pelas normas comunitárias.

F — A segunda questão, alínea b), no processo C-418/97 ou a segunda questão, alínea c), no processo C-419/97

92. Com esta questão, o tribunal de reenvio pretende saber se o facto de a substância ser submetida a determinado tratamento, equiparável a um método corrente de aprovei-

38 — Na redacção da Directiva 91/156.

tamento de resíduos, permite concluir que aquela constitui um resíduo.

Argumentos das partes

93. Nem todas as partes se pronunciaram expressamente sobre esta questão. Algumas remetem para as suas observações relativas à primeira questão. É o caso do Governo dinamarquês que acentua novamente, não poder a definição de um resíduo depender da posterior utilização de métodos de tratamento. Se assim fosse, afirma, o desenvolvimento de novos métodos tecnológicos que não correspondessem necessariamente aos métodos correntes de aproveitamento de resíduos, teria por consequência uma cada vez maior restrição do conceito de resíduo.

94. Também a Epon começa por remeter para a primeira questão, para indicar em seguida, que é necessário distinguir entre o aproveitamento de resíduos por incineração e a utilização de matérias-primas secundárias (combustíveis). Na medida em que se entende a expressão «método corrente de aproveitamento de resíduos» como um método que não é idêntico ou análogo à utilização de matérias-primas primárias (combustíveis), o critério do método corrente de aproveitamento de resíduos adquire relevância. A questão de saber se a utilização de aparas de madeira como combustível pode ser equiparada a um método corrente de aproveitamento dos resíduos é contudo ser pertinente para responder à questão de saber se é possível, neste caso, falar-se de resíduos. A este respeito, é necessário pressupor que o aproveitamento como combustível, comparável à utilização de energias primárias (combustíveis) não é considerado um método corrente de aproveitamento de resíduos.

95. A Comissão considera que o próprio juiz de reenvio já havia respondido à questão, ao sublinhar que qualquer utilização de uma substância como combustível podia ser considerada um desfazer-se da mesma, se o critério do método corrente de aproveitamento fosse aplicado sem reservas. A Comissão remete, por outro lado, para a sua resposta à primeira questão. Em consequência, conclui de que o simples facto de uma substância ser submetida a um método corrente de aproveitamento não é suficiente para a considerar como um resíduo.

Tomada de posição

96. O órgão jurisdicional nacional não se refere expressamente na sua pergunta, ao anexo II B da Directiva 75/442. Nos termos da sua nota introdutória, este recapitula as operações de aproveitamento tal como são efectuadas na prática. Pode deduzir-se que, no mínimo, algumas das operações de aproveitamento mencionadas no anexo II B devem incluir-se nos métodos correntes de valorização. É, certamente, o caso da utilização como combustível. Convém todavia, remeter a este respeito para as considerações tecidas quanto à primeira questão, donde resulta que as operações

mencionadas no anexo II B podem, em certas circunstâncias, aplicar-se às matérias-primas. Recordamos aqui, o exemplo da combustão de petróleo ou do carvão. O facto de uma substância ser submetida a uma operação equiparável a um método corrente de aproveitamento de resíduos, não tem necessariamente por efeito que se possa partir do pressuposto que o detentor quis desfazer-se dela. Tal facto não deve ser considerado mais do que um indício, entre outros, de uma intenção do detentor de se desfazer da substância considerada.

G — A segunda questão, alínea c), no processo C-418/97

97. Com esta questão, o tribunal de reenvio pretende saber se o facto de uma substância ser simplesmente um produto secundário ou um desperdício do processo de produção, permite concluir tratar-se de um resíduo.

Argumentos das partes

98. O Governo alemão refere a este respeito que no caso em apreço, não é útil a distinção entre produtos principais e produtos secundários bem como desperdícios pois a Directiva 75/442 não utiliza estes conceitos. Além disso, o recurso ao conceito «produto secundário» não é uniforme nos Estados-Membros pelo que seria melhor renunciar a estes conceitos. Mesmo no âmbito da OCDE fala-se unicamente em resíduo e não-resíduo.

99. Porém, acontece frequentemente que a finalidade de um processo de fabrico não se limita a uma única substância. O Governo alemão cita a este propósito, a indústria química que gera toda uma série de produtos aparentados, frequentemente qualificados como secundários. Neste contexto, considera importante saber se o produto controvertido pode continuar a ser incluído na finalidade e objectivo do processo de produção. Em caso afirmativo — mesmo que só indirectamente — não é possível falar-se de resíduo. Deve aceitar-se como verificada a vontade de desfazer-se de uma substância, quando esta resulta de um processo de fabrico sem que constitua a sua finalidade principal ou secundária.

100. O Reino Unido refere-se igualmente à problemática ligada ao facto de numerosos processos de produção darem origem a várias substâncias. Cita, a título de exemplo o coque que é um produto secundário na produção de gás. Por um lado, trata-se de um produto secundário mas por outro, é um combustível tradicional. Quando uma substância constitui um produto secundário obtido a partir do fabrico de uma outra substância, é inútil questionar se a sua produção é intencional. Atribuir demasiada importância à questão de saber se uma substância é um produto principal ou secundário conduziria a considerar resí-

duos um grande número de produtos standard.

101. O Governo austríaco limita-se a referir sumariamente que o presente caso tem subjacente um desperdício obtido a partir do tratamento de um fluxo de partículas de um resíduo. Acrescenta que, de um ponto de vista comercial, os subprodutos são quando muito, considerados como não-resíduos e não desperdícios de desperdícios.

102. O Governo dinamarquês considera que nem o processo de fabrico nem o tratamento ulterior de uma substância são decisivos para a atribuição da qualidade de resíduo. Sublinha novamente que devem ser considerados, conjuntamente, vários elementos para a qualificação de uma substância como resíduo.

103. Tanto os produtos secundários como os desperdícios devem, de modo geral, incluir-se na definição de resíduos pois a actividade das empresas está organizada em função dos produtos principais. As empresas desfazem-se dos produtos secundários — e frequentemente, são obrigadas a fazê-lo por força da legislação relativa à protecção do ambiente. Um produto principal não é normalmente um resíduo, pode porém ser considerado como tal nomeadamente no caso em que não está em conformidade com as exigências de qualidade internas da empresa.

104. Na opinião do Governo dinamarquês, é decisivo que o conceito de «resíduo» não se restrinja de forma a excluir categorias inteiras de resíduos, por exemplo, os produtos principais acima mencionados que não correspondam às exigências de qualidade. Segundo este Governo, tal resulta da jurisprudência do Tribunal proferida no processo C-422/92 [39]. Conclui portanto que a segunda questão, alínea c), do processo C-418/97 deve merecer igualmente resposta negativa.

105. Também a Comissão remete para a jurisprudência do Tribunal — nesta caso, para o acórdão Inter-Environnement-Wallonie [40] — segundo a qual, o conceito de resíduo não exclui, em princípio, nenhum tipo de desperdícios, de subprodutos industriais ou outras substâncias resultantes do processo de produção [41]. Remete ainda para o anexo I da Directiva 75/442 que utiliza o conceito de «resíduo» em cinco categorias. A rubrica Q 8, refere-se por exemplo, aos resíduos dos processos industriais.

106. A Comissão especifica em seguida, que por produto secundário, entende um

39 — Acórdão de 10 de Maio de 1995, Comissão/Alemanha (Colect., p. I-1097).

40 — Já referido.

41 — Acórdão já referido, n.º 28.

produto que resulta necessariamente do fabrico de um ou de vários outros produtos, que não constitui um objectivo para o produtor mas simplesmente um subproduto inevitável. Não apresenta portanto utilidade para o produtor levando-o a desfazer-se dele. A Comissão propõe consequentemente que se responda à questão afirmando que o facto de uma substância ser um subproduto ou um desperdício de um processo de produção que visa a obtenção de um outro produto constitui um indício de que pode tratar-se de um resíduo na acepção da Directiva 75/442.

Análise

107. A questão colocada pelo tribunal nacional incide sobre saber se um produto secundário ou um desperdício de produção pode ser considerado, a priori, como um resíduo. Convém em primeiro lugar, remeter para a jurisprudência. Dela resulta que o conceito de resíduo não exclui, em princípio, nenhum tipo de desperdícios, de subprodutos industriais ou outras substâncias resultantes do processo de produção [42]. Não é todavia possível daí deduzir que estas substâncias devem por si só e em todos os casos, ser consideradas como resíduos. O Governo dinamarquês sublinha a justo título, que nesta hipótese, toda uma categoria de produtos seria totalmente excluída do conceito de resíduos ou seja aqueles cuja produção foi pretendida mas que em certos casos podem constituir resíduos. Este não pode ser o sentido da Directiva 75/442, pois resulta do anexo I da dita directiva — concretamente da categoria Q 16 — que qualquer matéria pode, em princípio, ser qualificada como resíduo. Consequentemente, é possível abranger mesmo um produto principal por exemplo, que não se encontre em conformidade com as exigências de qualidade.

108. Por outro lado, a distinção entre produto principal e produto secundário é problemática em si mesma pois — tal como a justo título o Reino Unido expõe — existem uma série de produtos secundários que constituem nomeadamente, combustíveis tradicionais. Quanto a estes produtos, não pode considerar-se que o seu detentor deles se desfaz. Tanto mais, que representam para ele, um valor comercial correspondente. Pode considerar-se simplesmente, que o facto de uma substância ser o produto secundário ou o desperdício de um processo pode constituir um indício de que o detentor pretende desfazer-se dela. Mas, não é de forma alguma possível concluir automaticamente pela qualidade de resíduo.

Resumo

109. Conclui-se que a definição do conceito de «resíduo» feita pela directiva é demasiado imprecisa para estabelecer um conceito global de aplicação geral. Pelo contrário, deve ser decidido caso a caso, se uma substância ou matéria determinada deve, dadas as circunstâncias, ser considerada como resíduo. Embora a maior parte

42 — Acórdão já referido, n.º 28.

do critérios mencionados pelo tribunal de reenvio possam neste contexto, servir de indício da existência de uma característica própria dos resíduos eles não são todavia suficientes para por si só, qualificar uma substância como resíduo. Por esse motivo, é necessário tomar como base o efeito útil da directiva e interrogar se a substância apresenta os riscos potenciais que se encontram habitualmente nos resíduos. Estes risco potenciais distinguem os resíduos das matérias-primas primárias. Assim, um resíduo aproveitado e tratado de forma a dar origem a um produto que já não apresentam os riscos típicos dos resíduos de modo a que num processo de fabrico normal não cause maior poluição ambiental mas sim idêntica à que causaria uma matéria-prima primária, aquele produto não deve ser considerado como um resíduo no sentido de que, é necessário fiscalizar e autorizar a sua utilização posterior. Neste contexto, é ao órgão jurisdicional nacional ou às autoridades competentes que cabe verificar se a substância considerada apresenta ainda os riscos típicos dos resíduos — ou seja, que excedem os riscos de uma matéria-prima comparada -, de forma que se considere ser necessária uma fiscalização conforme à directiva. Esta fiscalização não constitui um obstáculo à reciclagem que constitui um objectivo político expresso, nem à utilização daquelas substâncias em substituição de matérias-primas primárias. A substância e a operação de aproveitamento estão submetidas à fiscalização prevista na directiva a fim de evitar que o ambiente e a saúde humana sofram danos. É por este motivo que convém igualmente ter a possibilidade de controlar o transporte destas substâncias e sendo o caso, de restringir a livre circulação por tanto tempo quanto subsistam os riscos típicos dos resíduos.

H — Conclusão

110. As conclusões que antecedem, levam-nos a propor ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma às questões apresentadas:

Processo C-418/97

«1) A simples circunstância de os LUWA-bottoms serem sujeitos a uma operação — por exemplo, a utilização como combustível — mencionada no anexo II B da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975,

relativa aos resíduos, não permite concluir que se trata de um desfazer-se de uma substância e que é necessário (*ab initio*) considerar essa substância como um resíduo na acepção dessa directiva; o aproveitamento desta substância numa tal operação pode contudo, constituir um indício importante de que o seu detentor se desfaz dela.

2) Para determinar se a utilização dos LUWA-bottoms como combustível se traduz num desfazer-se, é inútil questionar se:

a) de acordo com o comummente aceite os LUWA-bottoms são resíduos, entendendo-se que a possibilidade de poderem ser aproveitados como combustível de uma forma que respeite o meio ambiente e sem uma prévia transformação radical é igualmente desprovida de importância,

b) a sua utilização como combustível ser equiparável a um método corrente de aproveitamento de resíduos,

c) se se trata da utilização do produto principal ou de um produto secundário (um resíduo);

convém pelo contrário questionar se a substância ou matéria apresenta o risco potencial típico dos resíduos, justificante da necessidade de fiscalizar o seu aproveitamento ou então se ela perdeu a sua qualidade de resíduo que é o caso quando ela não apresenta riscos potenciais superiores aos de uma matéria-prima primária comparável.»

Processo C-419/97

«1) A simples circunstância de as aparas de madeira serem sujeitas a uma operação — por exemplo, a utilização como combustível — mencionada no anexo II B da Directiva 75/442 permite concluir que se trata de um desfazer-se dessa substância e que é necessário (*ab initio*) considerar essa substância como um resíduo na acepção dessa directiva; o aproveitamento desta substância numa tal operação pode contudo, constituir um indício de que o seu detentor se desfaz dela.

2) a) Para determinar se a utilização das aparas de madeira como combustível equivale ao detentor desfazer-se dessas substâncias pode ser útil questionar se os resíduos, provenientes do sector da construção e da demolição, a partir dos quais as aparas foram fabricadas, foram já objecto num momento anterior ao do aproveitamento como combustível, de operações que lhe fizeram perdem o seu carácter de resíduo, de forma que já não apresenta um risco potencial superior ao de uma matéria-prima comparável, entendendo-se que tal operação não se encontra expressamente mencionada no anexo II B da Directiva 75/442.

b) Para determinar se a utilização das aparas de madeira como combustível se traduz num desfazer-se, é inútil questionar se é opinião geral que as aparas de madeira são um resíduo, entendendo-se que a possibilidade de as aproveitar como combustível de uma maneira ambiental responsável sem tratamento radical é igualmente desprovida de relevância.

c) Para responder a esta questão, é igualmente inútil questionar se a utilização das aparas de madeira como combustível pode ser equiparada a um modo corrente de aproveitamento dos resíduos.

Deve-se ao invés, procurar saber se a substância ou matéria apresenta ainda alguns riscos potenciais tipicamente inerentes aos resíduos, justificativos da necessidade de fiscalizar o seu aproveitamento ou então, se ela perdeu a sua qualidade de resíduo que é o caso quando ela não apresenta riscos potenciais superiores aos de uma matéria-prima primária comparável.»