CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 24 de Outubro de 1996 *

1. Os processos em apreço fazem parte de um grande número de processos que se encontram actualmente pendentes no Tribunal, relativos à legislação comunitária sobre resíduos [1]. Nos presentes processos, a Pretura circondariale di Pescara e a Pretura circondariale di Terni pretendem obter orientação quanto à medida em que os desperdícios industriais devem ser classificados como «resíduos» e fiquem, como tal, sujeitos à disciplina introduzida pelas normas comunitárias.

A legislação comunitária aplicável

2. Apesar da inexistência, no Tratado CEE inicial, de um fundamento jurídico específico para legislação ambiental, o Conselho adoptou nos anos 70 e no princípio do anos 80 uma série de directivas sobre resíduos, com base nos artigos 100.° e 235.° A directiva principal, a Directiva 75/442/CEE do Conselho, relativa aos resíduos [2], impunha aos Estados-Membros que instituíssem um sistema geral de autorização e fiscalização das operações de eliminação dos resíduos (artigo 5.°). Qualquer estabelecimento ou empresa que procedesse ao tratamento, armazenamento ou depósito de resíduos por conta de outrem tinha que obter uma autorização da autoridade competente designada pelo Estado-Membro (artigo 8.°). As empresas que procedessem ao transporte, recolha, armazenamento, depósito ou tratamento dos seus próprios resíduos, bem como as que recolhessem ou transportassem resíduos por conta de outrem, estavam também sujeitas à fiscalização da autoridade competente designada pelo Estado-Membro (artigo 10.°). A expressão «resíduo» foi definida de modo amplo no artigo 1.°, alínea a), da directiva, como sendo «qualquer substância ou objecto de que o detentor se desfaz ou tem a obrigação de se desfazer por força das disposições nacionais em vigor». A «eliminação» foi definida no artigo 1.°, alínea b), como:

«— a recolha, a triagem, o transporte e o tratamento de resíduos, assim como o seu armazenamento e o seu depósito, à superfície ou enterrado,

* Língua original: inglês.

1 — V. processos C-26/25, Rosi; C-174/95, Mattei; C-175/95, Belli; C-176/95, Scrocca; C-186/95, Iommi; C-187/95, Deodati e Luchini; C-331/95, Piccolo; C-332/95, Corbo; C-342/95, Miranda; C-363/95, Tancredi; C-377/95, Onorati e Marulli; C-6/96, Gallotti; C-24/96, Iannilli; C-34/96, Paolonatoni; C-107/96, Comissão/Espanha; C-129/96, Inter-Environnement Wallonie; C-189/96, Marchionne; C-190/96, Alari; C-192/96, Beside; C-193/96, Buchen; C-203/96, Chemische Afvalstoffen; C-223/96, Comissão/França; C-251/96, Cordella e Newbold; C-271/96, Nardi; C-272/96, Cipriani; C-273/96, Terranova e C-296/96, Pezzola. V. também o acórdão de 12 de Setembro de 1996, Gallotti e o. (C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 e C-157/95, Colect., p. I-4345).

2 — De 15 de Julho de 1975 (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129).

— as operações de transformação necessárias à sua reutilização, recuperação ou reciclagem».

3. A Directiva 78/319/CEE do Conselho [3] estabeleceu regras específicas relativas aos resíduos tóxicos e perigosos. As definições dos termos «resíduos» e «eliminação» correspondem às da Directiva 75/442.

4. A Directiva 76/403/CEE do Conselho [4] estabeleceu regras específicas relativas à eliminação dos policlorobifenilos e policlorotrifenilos.

5. A Directiva 84/631/CEE do Conselho [5], alterada pela Directiva 86/279/CEE do Conselho [6], estabeleceu um sistema de vigilância e controlo das transferências transfronteira de resíduos perigosos. «Resíduos perigosos» significava, essencialmente, resíduos tóxicos e perigosos, tal como definidos no artigo 1.°, alínea b), da Directiva 78/319.

6. Na sequência de iniciativas internacionais sobre a gestão de resíduos, tomadas sob os auspícios das Nações Unidas, e especialmente da Convenção de Basileia relativa ao controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e à sua eliminação, assinada pela Comunidade em 22 de Março de 1989, o Conselho adoptou uma resolução, em 7 de Maio de 1990, convidando a Comissão a apresentar propostas de alteração da Directiva 84/631, e visando chegar rapidamente a um acordo quanto às propostas de alteração das Directivas 75/442 e 78/319.

7. Em 18 de Março de 1991, o Conselho adoptou a Directiva 91/156/CEE [7], que altera substancialmente a Directiva 75/442. A directiva, que foi adoptada com base no artigo 130.°-S, inserido pelo Acto Único Europeu, introduz uma definição de resíduos mais detalhada e reforça as obrigações dos Estados-Membros relativas à gestão de resíduos. Respondendo às exigências do artigo 130.°-R do Tratado, as alterações introduzidas pela directiva «tom(a)m como base um nível elevado de protecção do ambiente» (primeiro considerando). A directiva reconhece a necessidade de assegurar «uma terminologia comum e... uma definição de resíduos» para tornar mais eficiente a gestão dos resíduos (terceiro considerando) e observa que «uma disparidade entre as legislações dos Estados-Membros no que respeita à eliminação e aproveitamento de resíduos pode afectar a qualidade do ambiente e o bom funcionamento do mercado interno» (quinto considerando). O preâmbulo refere também a necessidade de se complementar a eliminação e o aproveitamento responsáveis de resíduos com medidas que limitem a

3 — Directiva de 20 de Março de 1978 relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43; EE 15 F2 p. 98).

4 — Directiva de 6 de Abril de 1976 relativa à eliminação dos policlorobifenilos e policlorotrifenilos (JO L 108, p. 41; EE 15 F1 p. 161).

5 — Directiva de 6 de Dezembro de 1984 relativa à vigilância e ao controlo na Comunidade das transferências transfronteira de resíduos perigosos (JO L 326, p. 31; EE 15 F5 p. 122).

6 — Directiva de 12 de Junho de 1986 que altera a Directiva 84/631/CEE (JO L 181, p. 13).

7 — Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32).

produção de resíduos (quarto considerando) e salienta a conveniência de encorajar a «reciclagem e a reutilização de resíduos como matérias-primas» (sexto considerando).

8. O artigo 4.° da directiva alterada (de ora em diante, todas as referências a «directiva» respeitam à Directiva 75/442 alterada, salvo indicação em contrário) impõe aos Estados-Membros a obrigação geral de:

«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, e, nomeadamente:

— sem criar riscos para a água, o ar, o solo, a fauna ou a flora,

— sem causar perturbações sonoras ou por cheiros,

— sem danificar os locais de interesse e a paisagem.

Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para proibir o abandono, a descarga e a eliminação não controlada de resíduos».

9. Mais especificamente, o artigo 8.° dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que qualquer detentor de resíduos:

— confie a sua manipulação a um serviço de recolha privado ou público ou a uma empresa que efectue as operações referidas no Anexo II A ou II B

ou

— proceda ele próprio ao respectivo aproveitamento ou eliminação, em conformidade com o disposto na presente directiva.»

10. Os artigos 9.° e 10.° da directiva alterada prevêem a emissão de autorizações, pelas

autoridades nacionais competentes, para os estabelecimentos ou empresas que procedam a operações de eliminação ou de aproveitamento, na acepção do Anexo II A ou II B. O artigo 11.°, n.° 1, dispõe que, sem prejuízo do disposto na Directiva 78/319, os Estados-Membros podem dispensar de autorização os estabelecimentos e empresas que procedam à eliminação dos seus próprios resíduos no local de produção e que procedam ao aproveitamento de resíduos. No entanto, tal dispensa só se aplica se as autoridades nacionais competentes tiverem adoptado regras gerais para cada tipo de actividade, fixando os tipos e as quantidades de resíduos e as condições em que a actividade pode ser dispensada da autorização, e se os tipos ou as quantidades de resíduos e os modos de eliminação ou aproveitamento respeitarem as condições do artigo 4.° O artigo 11.°, n.° 2, estabelece que as empresas dispensadas devem ser registadas junto das autoridades competentes, e o artigo 11.°, n.° 3, exige aos Estados-Membros que informem a Comissão das regras gerais adoptadas nos termos do n.° 1.

11. O artigo 12.° da directiva prevê o registo, junto das autoridades competentes, dos estabelecimentos ou empresas que procedam, a título profissional, à recolha ou transporte de resíduos, ou que se ocupem da eliminação ou aproveitamento de resíduos por conta de outrem (comerciantes ou corretores), quando não estejam sujeitos a autorização. O artigo 13.° prevê controlos periódicos dos estabelecimentos ou empresas que efectuem as operações referidas nos artigos 9.° a 12.°

12. A expressão «resíduo» é definida no primeiro parágrafo do artigo 1.°, alínea a), da directiva alterada, do seguinte modo:

«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».

13. O segundo parágrafo do artigo 1.°, alínea a), acrescenta que:

«A Comissão... elaborará... uma lista dos resíduos pertencentes às categorias constantes do Anexo I. Essa lista será reanalisada periodicamente e, se necessário, revista...»

14. O Anexo I, intitulado «Categorias de resíduos», enumera uma série de diferentes tipos de resíduos. Para os processos em apreço, são especialmente importantes os «resíduos de produção ou de consumo não especificados adiante» (Q 1), os «elementos inutilizáveis (por exemplo, baterias e catalisadores esgotados, etc.)» (Q 6), e os «resíduos de processos industriais (por exemplo, escórias, resíduos de destilação, etc.)» (Q 8). A ampla definição de resíduos é reforçada pela categoria final: «qualquer substância, matéria

ou produto que não esteja abrangido pelas categorias acima referidas» (Q16).

15. Através da Decisão 94/3/CE [8], a Comissão adoptou, nos termos do artigo 1.°, alínea a), da directiva, uma lista detalhada de resíduos, designada por Catálogo Europeu de Resíduos. O n.° 3 da nota introdutória do Catálogo refere que:

«O Catálogo Europeu de Resíduos é uma lista harmonizada, não exaustiva, de resíduos que será reapreciada e, se necessário, revista periodicamente em conformidade com o procedimento do comité.

No entanto, uma determinada matéria que figure no Catálogo não constituirá um resíduo em todas as situações; apenas quando satisfizer a definição de resíduo».

16. Como já foi referido, o sistema de autorizações introduzido pelos artigos 9.° e 10.° da directiva aplica-se quer à eliminação, quer ao aproveitamento de resíduos. O artigo 1.°, alínea e), da directiva alterada define «eliminação» como qualquer das operações previstas no Anexo II A. O Anexo II A, intitulado «Operações de eliminação», enumera uma série de operações, como o depósito à superfície ou no subsolo (aterro, por exemplo), tratamento em meio terrestre, injecção em profundidade, depósito em aterro especialmente preparado, imersão em meio marítimo e incineração. O artigo 1.°, alínea f), define «aproveitamento» como qualquer das operações previstas no Anexo II B, a saber:

«R 1 Recuperação ou regeneração de solventes

R 2 Reciclagem ou recuperação de substâncias orgânicas não utilizadas como solventes

R 3 Reciclagem ou recuperação de metais ou compostos metálicos

R 4 Reciclagem ou recuperação de outras matérias inorgânicas

R 5 Regeneração de ácidos ou bases

8 — Decisão da Comissão de 20 de Dezembro de 1993 (JO 1994, L 5, p. 15).

R 6 Recuperação de produtos que servem para captar poluentes

R 7 Recuperação de produtos provenientes de catalisadores

R 8 Refinação ou outros reempregos de óleos

R 9 Utilização principal como combustível ou outro meio de produção de energia

R 10 Espalhamento no solo em benefício da agricultura ou da ecologia, incluindo as operações de compostagem e outras transformações biológicas, excepto no caso de resíduos excluídos ao abrigo do n.° 1, alínea b), subalínea iii), do artigo 2.°

R 11 Utilização de resíduos obtidos a partir de uma das operações abrangidas pelos pontos R 1 a R 10

R 12 Ofertas de troca de resíduos para serem submetidos a qualquer das operações numeradas de R 1 a R 11

R 13 Acumulação de materiais para serem submetidos a uma das operações referidas no presente anexo, com exclusão do armazenamento temporário, antes da recolha, no local onde esta é efectuada.»

17. Em 12 de Dezembro de 1991, o Conselho adoptou também a Directiva 91/689/CEE relativa aos resíduos perigosos [9], que substituiu a Directiva 78/319. O artigo 1.°, n.° 3, dispõe que as definições de resíduos e dos outros termos utilizados na directiva são as da Directiva 75/442.

18. Em 1 de Fevereiro de 1993, o Conselho substituiu a Directiva 84/631 pelo Regulamento (CEE) n.° 259/93 [10], relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade. O artigo 2.°, alínea a), deste regulamento adopta igualmente a definição de resíduos contida no artigo 1.°, alínea a), da Directiva 75/442. O regulamento estabelece regras e procedimentos diferentes para a transferência, para outro Estado-Membro ou para fora da Comunidade, de resíduos desti-

9 — JO L 377, p. 20. Esta directiva foi por sua vez alterada pela Directiva 94/31/CE do Conselho (JO L 168, p. 28).

10 — JO L 30, p. 1.

nados a eliminação (artigos 3.° a 5.°, 14.° e 15.°) e de resíduos destinados a valorização (artigos 6.° a 11.°, 16.° e 17.°).

A legislação italiana aplicável

19. As Directivas 75/442, 76/403 e 78/319 foram transpostas para direito italiano pelo Decreto do Presidente da República n.° 915/82 de 10 de Setembro de 1982 [11]. O n.° 1 do artigo 2.° do decreto define resíduos como «qualquer substância ou objecto resultante de actividade humana ou de processos naturais, abandonado ou destinado a ser abandonado». O decreto distingue entre resíduos urbanos, especiais e perigosos, que estão sujeitos a regras diferentes. Os artigos 24.° e seguintes estabelecem uma série de sanções para a infracção das disposições do decreto.

20. O Decreto-Lei n.° 397 de 9 de Setembro de 1988 [12], convertido na Lei n.° 475 de 9 de Setembro de 1988 [13], estabelece regras especiais para os resíduos industriais, bem como sanções para a sua infracção (v. artigo 9.° *octies*). Este decreto-lei introduziu medidas para os desperdícios de processos de produção, susceptíveis de reutilização como matéria-prima secundária, diferentes das aplicáveis aos resíduos em geral. No entanto, resulta dos despachos de reenvio que a Corte di cassazione interpretou o decreto-lei como limitando-se a estabelecer um quadro jurídico, pelo que o Decreto do Presidente da República n.° 915 se continua a aplicar até ao momento em que sejam estabelecidas regras específicas. A Corte di cassazione entendeu também que este último decreto não prevê uma categoria específica que integre as matérias-primas secundárias.

21. A situação no direito italiano foi no entanto modificada por uma série de decretos-leis adoptados desde Novembro de 1993 (sendo o primeiro o Decreto-Lei n.° 443 de 9 de Novembro de 1993). O título inalterado dos decretos-leis adoptados entre essa data e Julho de 1996 era «Disposições relativas à reutilização de desperdícios resultantes de ciclos de produção ou de consumo num processo de produção ou de combustão e relativas à eliminação de resíduos» [14]. Embora as disposições dos decretos-leis tenham algumas diferenças, o conteúdo essencial parece ter sido o mesmo. A permanente renovação dos decretos-leis pode explicar-se pelo facto de, segundo a Constituição italiana, um decreto-lei, sendo embora imediatamente aplicável, perder retroactivamente todos os seus efeitos se o Parlamento não o converter em lei dentro dos 60 dias posteriores à sua publicação (artigo 77.°, n.° 3, da Constituição italiana). O Parlamento italiano não converteu em lei nenhuma das medidas.

11 — GURI n.° 343 de 15 de Dezembro de 1982, p. 9071.
12 — GURI n.° 213 de 10 de Setembro de 1988, p. 3.
13 — GURI n.° 264 de 10 de Novembro de 1988, p. 3.
14 — O último decreto-lei com este título, o Decreto-Lei n.° 246 de 3 de Maio de 1996 (GURI n.° 106 de 8 de Maio de 1996), foi substituído pelo Decreto-Lei n.° 352 de 8 de Julho de 1996, relativo às regras que regem as operações de aproveitamento de resíduos (GURI n.° 158 de 8 de Julho de 1996).

22. Os decretos-leis distinguem entre «resíduos» e «desperdícios», e prevêem procedimentos simplificados para a recolha, transporte, tratamento e reutilização dos desperdícios, definidos por decreto do ministro do Ambiente. Por exemplo, o Decreto-Lei n.º 246 de 3 de Maio de 1996, em vigor ao tempo da audiência neste Tribunal, aplica-se, por força do artigo 1.º, às «actividades destinadas à reutilização de desperdícios resultantes de ciclos de produção ou de consumo». O artigo 2.º, n.º 1, alínea b), do decreto-lei define desperdícios como «substância ou matéria residual resultante de um processo de produção ou de consumo e susceptível de reutilização». O artigo 5.º estabelece uma simples exigência de notificação (e não de autorização) para o tratamento, armazenagem e reutilização dos desperdícios enumerados nos anexos 2 e 3 do decreto do ministro do Ambiente de 5 de Setembro de 1994 [15] do decreto do ministro do Ambiente de 16 de Janeiro de 1995 [16].

23. Além de estabelecer regras simplificadas para os desperdícios acima referidos, o decreto-lei exclui completamente do seu âmbito «matérias que tenham uma qualificação comercial reconhecida oficialmente pelas bolsas de mercadorias ou pelas listas oficiais estabelecidas pelas Câmaras de Comércio, da Indústria, do Artesanato e da Agricultura... constantes do anexo 1 do decreto do ministro do Ambiente de 5 de Setembro de 1994» (v. artigo 3.º, n.º 3). O anexo 1 deste último decreto, acima citado, enumera os desperdícios considerados matérias-primas secundárias.

24. Por força do artigo 8.º do decreto-lei, as operações que envolvam tratamento, armazenagem e reutilização de desperdícios resultantes de ciclos de produção ou de consumo não indicados no artigo 5.º continuam sujeitas ao regime jurídico e de autorização previsto no decreto do Presidente da República n.º 915/82 de 10 de Setembro de 1982, e no Decreto do Presidente da República n.º 203 de 24 de Maio de 1988.

25. O artigo 12.º do decreto-lei substitui também as sanções penais instituídas pelo Decreto do Presidente da República n.º 915/82 por sanções adaptadas às regras alteradas. Em especial, o artigo 12.º, n.ºs 4 e 6, dispõe:

«4. Não será punido quem, antes de 7 de Janeiro de 1995, tenha praticado um acto considerado crime pelo decreto do Presidente da República n.º 915... no exercício de actividades qualificadas como operações de recolha, transporte, armazenamento, tratamento, pré-tratamento, recuperação ou reutilização de desperdícios, nas modalidades e casos previstos e em conformidade com as disposições do decreto do ministro do Ambiente de 26 de Janeiro de 1990, publicado no GURI n.º 30 de 6 de Fevereiro de

15 — GURI n.º 212 de 10 de Setembro de 1994, Supplemento ordinario n.º 126.

16 — GURI n.º 24 de 30 de Janeiro de 1995, Supplemento ordinario.

1990, ou em conformidade com normas regionais.

...

6. As disposições do Decreto do Presidente da República n.° 915... não se aplicam na parte em que regulamentam, com a cominação de sanções, actividades que o presente decreto regula e inclui entre as operações destinadas à reutilização de desperdícios. São aplicáveis as sanções previstas pelo Decreto do Presidente da República n.° 915 quando os desperdícios não sejam efectiva e objectivamente destinados a reutilização.»

Os factos e as questões dos órgãos jurisdicionais nacionais

26. No processo C-224/95, Anselmo Savini é acusado de, em violação do artigo 25.°, n.° 1, do Decreto do Presidente da República n.° 915/82, ter, sem a autorização da região de Abruzzo, transportado resíduos especiais (sucata de vários tipos) produzidos pela Elios Srl, uma sociedade que fabrica grupos electromecânicos e máquinas eléctricas. A Elios Srl vendeu a sucata, que consistia em cobre não revestido que sobrara do fabrico de bobinas de cobre, fragmentos de cabo, materiais ferrosos, sucata ferrosa e sucata mista, à SIA, uma empresa autorizada por outra região, a região de Marche, a recolher e transportar tais materiais. A sucata era transportada por Anselmo Savini sem autorização da região de Abruzzo, onde começou a operação de transporte.

27. No processo Savini, a Pretura circondariale di Pescara submeteu as seguintes questões ao Tribunal:

«1) A legislação comunitária prevê a exclusão das substâncias e dos produtos susceptíveis de reutilização económica da definição de resíduo e da correspondente regulamentação de protecção da saúde e do ambiente?

2) O conceito de resíduo consagrado nas Directivas 156/91/CEE, 689/91/CEE e no Regulamento (CEE) n.° 259/93 inclui qualquer substância de que o destinatário se desfaça, ou que tenha decidido ou tenha a obrigação de se desfazer, independentemente do facto de a substância a reutilizar poder ser objecto de um negócio jurídico ou de cotação em listas comerciais públicas ou privadas?»

28. No processo C-304/94, Euro Tombesi e Adino Tombesi são acusados nomeadamente de, em violação do artigo 25.°, n.° 1, do Decreto do Presidente da República

n.º 915/82, terem procedido, sem autorização, a uma descarga de detritos e entulho de mármore, provenientes de mármore trabalhado por uma empresa de que são proprietários e representantes legais. São também acusados de não terem mantido os registos de cargas e descargas exigidos e de terem prestado falsas declarações.

29. No processo C-330/94, Roberto Santella é acusado de, em violação do artigos 16.º e 26.º do Decreto do Presidente da República n.º 915/82, ter produzido, sem autorização, resíduos tóxicos e perigosos que consistiam em alcatrão resultante de emissões produzidas por filtros electroestáticos usados em fornos de cozinha, destinados a ser eliminados por incineração.

30. Por fim, no processo C-342/94, Giovanni e Paolo Astori Muzi são acusados, nomeadamente, de violação das disposições conjugadas do artigo 25.º, n.º 1, e do artigo 6.º do Decreto do Presidente da República n.º 915/82, relativamente a resíduos especiais denominados «sansa» (desperdícios de azeitona).

31. Nos processos C-304/94, C-330/94 e C-342/94, a Pretura circondariale di Terni pediu ao Tribunal que se pronunciasse sobre as seguintes questões:

«O Pretore di Terni pede ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias que determine por via de interpretação se os conceitos de "resíduos" e "resíduos destinados a aproveitamento" consagrados nas Directivas 91/156/CEE, de 18 de Março de 1991, e 91/689/CEE, de 12 de Dezembro de 1991, e no Regulamento (CEE) n.º 259/93, de 1 de Fevereiro de 1993, devem continuar a ser entendidos e interpretados actualmente à luz dos acórdãos proferidos nessa matéria pelo Tribunal de Justiça, e simultaneamente se se pode considerar que tais conceitos abrangem, em qualquer caso, todas as matérias de algum modo residuais derivadas de ciclos de produção ou de consumo num processo de produção ou de combustão e assim, em caso afirmativo, se estas últimas matérias devem ser consideradas, ao nível do direito comunitário, sujeitas ao regime das directivas mencionadas.

Por outro lado, o Pretore pede ao Tribunal de Justiça que determine por via interpretativa, no âmbito das referidas normas comunitárias, em particular o seguinte:

— se o processo através do qual os resíduos são tornados inertes, com a simples finalidade de os tornar inócuos, pode incluir-se entre as actividades destinadas a tornar os resíduos reutilizáveis e, enquanto tal, não sujeitas ao regime contido na regulamentação comunitária sobre resíduos;

— se a actividade de descarga de resíduos em depressões ou em aterros pode ser considerada uma actividade de aproveitamento de resíduos susceptível de levar à sua classificação como "residui" (desperdícios), não sujeitos às normas comunitárias sobre resíduos;

— se as actividades de incineração de resíduos podem incluir-se nas actividades de aproveitamento de matérias apenas porque destas resultam desperdícios comercializáveis, podendo assim não ficar sujeitas ao regime contido na regulamentação comunitária sobre resíduos, e especialmente às regras sobre incineração;

— se é possível a classificação dos resíduos como desperdícios reutilizáveis, sem que para isso sejam especificados as suas características e destino, subtraindo-os assim ao regime previsto na regulamentação comunitária sobre resíduos;

— se é possível que resíduos que não sofreram qualquer modificação de características passem a ser, pelo simples facto de terem passado por um processo de trituração, desperdícios não sujeitos à regulamentação comunitária sobre resíduos, sem estar determinada a futura reutilização de tais resíduos triturados.»

Admissibilidade

32. A Comissão contesta a admissibilidade das cinco últimas questões apresentadas pela Pretura circondariale di Terni nos processos C-304/94, C-330/94 e C-342/94, por considerar que os pedidos de decisão prejudicial não explicam a sua relação com os factos dos processos.

33. Parece-me que as questões relativas a aterros e incineração se prendem com as acusações nos processos Tombesi e Santella, respectivamente. A penúltima questão, de alcance mais geral, parece resultar do receio do órgão jurisdicional nacional de que os decretos-leis visem excluir os desperdícios reutilizáveis das normas sobre resíduos, sem qualquer garantia de reutilização.

34. Reconheço que não é clara a exacta relação entre os factos dos processos em apreço e a segunda questão, relativa a um processo de desactivação destinado a tornar inócuos os resíduos, e a questão final, relativa à trituração de resíduos (embora a primeira pareça ser directamente relevante para os factos de um pedido de decisão prejudicial mais recente, formulado de modo semelhante, da Pretura di Terni, no processo Ivana Rosi (C-26/95), em que a arguida é acusada de explorar sem autorização instalações onde são tornados inertes e eliminados resíduos especiais como o plástico). No

entanto, não creio que se possa concluir que as questões são irrelevantes para os processos principais; acresce que o contexto geral em que são colocadas é claro, e, conforme explicarei adiante, é possível dar à Pretura uma resposta que a ajude a resolver as questões suscitadas nos processos principais. Entendo pois que o Tribunal deve responder a todas as questões que lhe foram submetidas.

35. Há no entanto dois outros aspectos que se podem tratar aqui. Em primeiro lugar, é claro que em pelo menos três dos processos os factos ocorreram antes da adopção do primeiro dos decretos-leis acima referidos, a saber, o Decreto-Lei n.º 443 de Novembro de 1993, e antes do fim do prazo para a aplicação da Directiva 91/156, ou seja, 1 de Abril de 1993. Poderia portanto perguntar-se por que razão apresentariam os órgãos jurisdicionais nacionais questões destinadas a verificar a compatibilidade das disposições de decretos-leis ainda não adoptados com as de uma directiva que ainda não tinha produzido efeitos. Tal explicação parece encontrar-se no artigo 2.º, n.º 3, do Código Penal italiano, que estabelece o princípio — existente em vários sistemas jurídicos — segundo o qual, se as disposições aplicáveis ao tempo dos factos divergirem de disposições posteriores, prevalecem as disposições que sejam mais favoráveis ao arguido. Nos termos do n.º 5 do artigo 2.º do Código Penal, o princípio da norma mais favorável aplica-se ainda que um decreto-lei não seja aprovado ou seja convertido com alterações. Todavia, não é claro se o recurso aos decretos-leis não convertidos em questão não terá sido afastado pelo acórdão da Corte Costituzionale de 22 de Fevereiro de 1995, em que o n.º 5 do artigo 2.º foi declarado inconstitucional, excepto quanto a factos ocorridos durante o período de validade provisória de um decreto-lei não convertido. Mas isso é, evidentemente, uma questão de direito italiano a ser decidida exclusivamente pelos órgãos jurisdicionais nacionais. Salientaria apenas que, no caso de só o Decreto do Presidente da República n.º 915/82 ser aplicável aos processos principais, não vejo diferenças substanciais, quanto ao âmbito do conceito de resíduos, entre a directiva na versão original (que parece ter sido aplicável ao tempo dos factos) e a sua versão alterada.

36. Há no entanto, em segundo lugar, uma questão de direito comunitário para a qual se deve chamar a atenção dos órgãos jurisdicionais nacionais. Como já se referiu, as questões dos órgãos jurisdicionais nacionais parecem destinadas a verificar a compatibilidade com o direito comunitário dos decretos-leis adoptados em derrogação das regras gerais sobre resíduos estabelecidas pelo Decreto do Presidente da República n.º 915/82. Os órgãos jurisdicionais nacionais parecem portanto partir do princípio de que, se os decretos-leis forem incompatíveis com o direito comunitário, deverão ser afastados, permitindo que as acusações procedam com base no Decreto do Presidente da República n.º 915/82.

37. O Tribunal declarou que, na falta de implementação adequada no direito nacional, uma directiva não pode por si só criar obrigações para os particulares e, em especial,

não pode «(levar a) determinar ou a agravar... a responsabilidade penal daqueles que actuem em violação das suas disposições» [17]. Esta regra, que se funda no princípio segundo o qual um Estado-Membro não pode beneficiar do facto de não ter respeitado o direito comunitário e, em questões criminais, no princípio da legalidade (*nullum crimen, nulla poena sine lege*) [18], parece aplicar-se ao caso em apreço, uma vez que as autoridades italianas que deduzem a acusação pretendem, aparentemente, invocar a legislação comunitária para afastar o recurso, pelos réus, aos decretos-leis que derrogam o Decreto do Presidente da República n.º 915/82. E será assim independentemente do facto de o princípio da legalidade poder ter menos força nos processos em apreço se, como parece ser o caso, a directiva foi transposta para direito italiano mas a transposição ficou sem efeito, depois da ocorrência dos factos em causa, pela adopção dos decretos-leis não convertidos.

Mérito

38. A primeira questão que se levanta nos pedidos apresentados por ambos os órgãos jurisdicionais nacionais é a de se saber se a jurisprudência do Tribunal sobre o conceito de «resíduos», na versão original da Directiva 75/442, se mantém válida após a alteração dessa directiva pela Directiva 91/156.

39. No acórdão Vessoso e Zanetti [19], o Tribunal declarou que:

«Resulta... que uma substância de que o detentor se desfaz pode constituir um resíduo, na acepção das Directivas 75/442 e 78/319, embora seja susceptível de reutilização económica.»

40. O Tribunal fundou tal conclusão no facto de ambas as directivas salientarem a importância de se incentivar a recuperação dos resíduos, e de a eliminação de resíduos, na acepção das directivas, incluir as operações de transformação necessárias para a sua recuperação, reutilização ou reciclagem [20]. Como referi nas conclusões que apresentei no processo Comissão/Alemanha [21], este raciocínio aplica-se *a fortiori* à directiva alterada, que enumera com maior detalhe as operações que podem conduzir ao aproveitamento de resíduos (Anexo II B) e impõe a necessidade de uma autorização específica

17 — V., mais recentemente, o acórdão de 26 de Setembro de 1996, Luciano Arcaro (C-168/95, Colect., p. I-4705), em que o Tribunal reafirmou a jurisprudência dos acórdãos de 26 de Fevereiro de 1986, Marshall (152/84, Colect., p. 723), de 11 de Julho de 1987, Pretore di Salò (14/86, Colect., p. 2545), e de 8 de Outubro de 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Colect., p. 3969).

18 — V. as conclusões do advogado-geral Ruiz-Jarabo Colomer de 18 de Junho de 1996, proferidas no processo penal contra X (C-74/95 e C-129/95, ainda não publicado na Colectânea, n.ºs 43 e segs.).

19 — Acórdão de 28 de Março de 1990 (C-206/88 e C-207/88, Colect., p. I-1461, n.º 8). V. também o acórdão de 28 de Março de 1990, Zanetti e o. (C-359/88, Colect., p. I-1509, n.ºs 12 e 13).

20 — V. n.º 8 do acórdão Vessoso e Zanetti.

21 — Acórdão de 10 de Maio de 1995 (C-422/92, Colect., p. I-1097).

para os estabelecimentos ou empresas que procedam a tais operações (artigo 10.°).

41. As questões subsequentes dos órgãos jurisdicionais nacionais podem perfeitamente ser tratadas em conjunto. A Pretura di Pescara procura, essencialmente, saber que importância deve ser dada ao facto de uma substância poder ser objecto de um negócio jurídico ou cotada em listas comerciais públicas ou privadas; como já referi, os decretos-leis em questão nos processos principais excluem da aplicação das regras sobre resíduos os desperdícios que sejam cotados em bolsas de mercadorias ou em listas oficiais estabelecidas pelas Câmaras de Comércio e Indústria. A subsequente questão da Pretura di Terni diz respeito à medida em que a expressão «resíduos» abrange desperdícios de ciclos de produção ou de consumo.

42. Antes de abordar estas questões é preciso analisar um pouco mais aprofundadamente do que em processos anteriores o âmbito do conceito de resíduos na legislação comunitária. A este respeito, pode ser útil começar por rever as observações apresentadas ao Tribunal. Foram apresentadas observações escritas por A. Savini, pelos Governos dinamarquês, francês, italiano, neerlandês e britânico e pela Comissão. Com excepção do Governo francês, todos apresentaram alegações na audiência.

43. A. Savini sustenta que o produtor ou detentor de uma substância não se desfaz nem pretende desfazer-se dela se a tratar como fazendo parte do ciclo comercial normal. Quando, como se diz ser aqui o caso, elementos de sucata de metal sejam um substituto perfeito de uma matéria-prima, como cobre em bruto ou ferro em bruto, não constituem resíduos, e não deveria ser indiferente o facto de chegarem à fundição directamente ou através de um ou mais intermediários especialistas que não alteram a sua composição. Embora reconheça que qualquer substância pode ser classificada como resíduo se alguém dela se desfizer, independentemente de constar de qualquer lista comercial, A. Savini defende que as substâncias que constam de listas comerciais são quase invariavelmente substâncias susceptíveis de uso imediato, quer como matéria-prima quer como produto final.

44. O Governo dinamarquês, por outro lado, sustenta que o conceito de resíduos abrange todos os produtos residuais. Produtos residuais não são, por definição, o objectivo pretendido por um processo de produção. Não têm valor económico constante. A sua utilização depende dos mercados que para eles estiverem disponíveis. O Governo dinamarquês acrescenta que uma substância aparentemente inócua pode revelar-se perigosa para o ambiente.

45. Embora de modo menos explícito, o Governo francês parece também acolher uma concepção ampla do conceito de resíduos,

observando que os resíduos, incluindo os desperdícios, continuam a ser resíduos até que sejam aproveitados.

46. O Governo italiano defende que a nova definição comunitária de resíduos dá importância a um factor subjectivo, a decisão do detentor de se desfazer da substância ou objecto. Acrescenta que o âmbito de tal factor não é claro, e que o comité instituído pelo artigo 18.° da directiva alterada está presentemente a analisar os critérios que podem ser usados para distinguir resíduos de matéria-prima secundária. Partindo desse princípio, o Governo italiano defende que é legítimo usar a possibilidade de utilização como critério básico e excluir do conceito de resíduos, pelo menos a título de presunção, substâncias que têm propriedades reconhecidas e são normalmente negociadas no mercado.

47. O Governo neerlandês e o do Reino Unido optam por uma perspectiva intermédia. O Governo neerlandês salienta que a expressão «desfazer-se» é utilizada de dois modos diferentes, uma vez que a directiva abrange quer a eliminação quer o aproveitamento de resíduos. A directiva não explica detalhadamente quando uma substância deve considerar-se matéria-prima secundária e quando deve considerar-se resíduo. Os objectivos ambientais subjacentes às directivas sobre resíduos implicam que devam verificar-se condições muito rigorosas para que uma substância seja qualificada como matéria-prima secundária, e isso só é possível em casos excepcionais. Nos Países Baixos foram estabelecidos os seguintes critérios para esse efeito: a substância tem de ser transportada directamente do produtor para a pessoa que a vai reutilizar; deve ser utilizada a 100% num processo de produção; e não deve ser sujeita a qualquer processo comparável a um modo vulgar de eliminação ou aproveitamento de resíduos. Em tais circunstâncias, uma substância não será necessariamente classificada como resíduo. O Governo neerlandês salienta no entanto que qualquer substância será qualificada como tal se for necessário submetê-la a qualquer tipo de tratamento prévio antes do seu uso num processo produtivo. Como exemplo de matéria-prima secundária, o Governo neerlandês indica o gesso proveniente de uma central eléctrica usado em substituição de gesso novo para efeitos de dessulfuração e cascas de ovos simplesmente esmagadas que podem ser usadas como fertilizante sem qualquer outro tratamento ou processo.

48. O Reino Unido defende que uma substância deve ser considerada resíduo se deixar de fazer parte do ciclo comercial normal ou da cadeia normal de utilização e se for objecto de uma operação específica de aproveitamento, como as constantes do Anexo II B, questão a decidir caso a caso. O Reino Unido ilustra a sua tese por referência aos factos dos processos principais. Quanto à sucata de metal, por exemplo, o Reino Unido observa que não são resíduos os desperdícios metálicos que podem ser utilizados como matéria-prima sem qualquer tratamento adicional, nem o aço de qualidade superior e a sucata não ferrosa que correspondam às especificações técnicas necessárias para fusão num alto-forno. No entanto, salienta que, na

prática, será necessário na maior parte dos casos um tratamento adicional antes de a fusão ser possível.

49. A Comissão rejeita a utilização de conceitos como a continuidade do ciclo económico ou de utilização, a favor de uma análise caso a caso baseada numa interpretação ampla das normas em questão.

50. O ponto de partida essencial para avaliar estes argumentos é a definição dada à expressão «resíduo» no artigo 1.°, alínea a). Esta disposição determina que resíduo é qualquer substância ou objecto abrangido pelas categorias estabelecidas no Anexo I de que o detentor «se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer». Parece-me que não há grande vantagem em analisar o sentido normal da expressão «desfazer». Resulta com clareza das disposições da directiva, em especial do artigo 4.°, dos artigos 8.° a 12.° e dos Anexos II A e B, que o termo «resíduo» e o sistema da directiva abrangem quer as substâncias e objectos que são eliminados, quer os que são aproveitados. Pelo que o termo «desfazer» empregue na definição de resíduos do artigo 1.°, alínea a), tem um significado especial, que abrange a eliminação de resíduos e as operações destinadas ao seu aproveitamento. O âmbito do termo «resíduo» depende portanto do que se entenda por «operação de eliminação» e «operação de aproveitamento».

51. No entanto, infelizmente — e talvez inevitavelmente — estas expressões não estão definidas exaustivamente. O Anexo II A enumera as operações de eliminação, «tal como são efectuadas na prática»; de igual modo, o Anexo II B apenas «pretende recapitular as operações de aproveitamento tal como são efectuadas na prática». Esta redacção leva a crer que as listas são meramente indicativas e baseadas na experiência existente.

52. Pode no entanto inferir-se da própria expressão «operação de aproveitamento» e da lista constante do Anexo II B, acima citada, que o que está em causa no «aproveitamento» é um processo pelo qual as substâncias são repostas no seu estado anterior, ou transformadas num estado utilizável ou em que são extraídos ou produzidos certos componentes utilizáveis. Daqui resulta que, como foi sugerido pelos Governos italiano, neerlandês e britânico, produtos que sejam transferidos para outra pessoa e continuem a ser utilizados no estado em que se encontram não são «aproveitados» no sentido acima referido [22]. Por isso, não é resíduo um veículo automóvel em segunda mão vendido a outrem para continuar a ser usado como veículo automóvel.

22 — V. também Fluck, J.: «The term "waste" in EU law», *European Environmental Law Review*, 1994, p. 79. Para uma análise da concepção de Fluck e do Reino Unido, v. Cheyne, I. e Purdue, M.: «Fitting definition to purpose: the search for a satisfactory definition of waste», *Journal of Environmental Law*, 1995, p. 149.

53. No entanto, a distinção implícita na directiva entre coisas que continuam a ser utilizadas no estado em que se encontram e coisas sujeitas a uma operação de aproveitamento é algo artificial. É fácil perceber que o aproveitamento incluiria, por exemplo, a reciclagem de vidro de garrafas partidas, reintroduzindo-o num forno. Tal operação identifica-se facilmente como operação de aproveitamento, uma vez que inclui a reciclagem dos componentes de um produto final existente para produzir outro produto final. Noutros casos, no entanto, pode ser difícil distinguir entre aproveitamento e continuação de tratamento de matérias-primas ou produtos intermédios. Isso acontece em especial com os desperdícios ou subprodutos de processos de produção. Embora os desperdícios não estejam expressamente indicados no Anexo II B, são mencionados como categorias específicas de resíduos no Anexo I. É claro que se o detentor se desfaz dos desperdícios, eles serão resíduos. No entanto, por analogia com as operações enumeradas no Anexo II B, parece também que a sujeição de desperdícios a um processo destinado a transformá-los, ou a alguns dos seus componentes, em matéria-prima utilizável constitui uma operação de aproveitamento na acepção do anexo. Com efeito, o artigo 3.°, n.° 1, alínea b), i), da directiva exige que os Estados-Membros tomem medidas adequadas para promover «o aproveitamento dos resíduos por reciclagem, reemprego, reutilização *ou qualquer outra acção tendente à obtenção de matérias-primas secundárias*» (o sublinhado é meu). Acresce que muitas das operações enumeradas no Anexo II B, como por exemplo R1(«recuperação ou regeneração de solventes»), R 2 («reciclagem ou recuperação de substâncias orgânicas não utilizadas como solventes»), R 3 («reciclagem ou recuperação de metais ou compostos metálicos»), seriam susceptíveis de incluir o aproveitamento de desperdícios de processos industriais. Partilho portanto a opinião do Governo francês, segundo a qual, quando um desperdício não possa ser utilizado num processo industrial normal sem ser sujeito a uma operação de aproveitamento, como as enumeradas no Anexo II B, deve ser considerado resíduo até ao momento em que é aproveitado.

54. O problema, contudo, é que a distinção entre aproveitamento de resíduos e processamento normal de matérias-primas é algo ténue. Em termos económicos, os resíduos que se destinam a aproveitamento e utilização como matéria-prima de substituição num processo industrial são matéria-prima mesmo antes de serem aproveitados. É, por exemplo, concebível que um produtor possa, em função das condições de mercado, passar a utilizar uma matéria-prima de substituição e mesmo adaptar o seu processo produtivo de modo a utilizar um desperdício ou subproduto directamente, integrando a operação de «aproveitamento» no processo normal. De igual modo, um fabricante pode necessitar de tratar ou refinar uma matéria-prima no seu estado natural antes de a utilizar num processo produtivo; no entanto, isto não seria presumivelmente considerado uma operação de aproveitamento.

55. Assim, na interpretação e aplicação da directiva, surge a dificuldade de o conceito de «operação de aproveitamento», do qual a definição de resíduo depende parcialmente, não estar definido exaustivamente na directiva e poder, como tal, ser difícil de aplicar em certos casos. Acresce que há um factor circular: saber se há «aproveitamento»

depende de saber se há «resíduos», que por sua vez depende de saber se há «aproveitamento». Parece-me que a maneira de ultrapassar esta dificuldade consiste não em procurar estabelecer uma definição exaustiva, mas em trabalhar com base em exemplos, ou seja, verificar se o detentor de um objecto ou substância o destina ou pretende destiná-lo a uma das operações enumeradas no Anexo II B ou a uma operação análoga.

56. Ao contrário da Comissão, parece-me portanto que a perspectiva dos Países Baixos e do Reino Unido, de distinguir entre produtos integrados no ciclo comercial normal e resíduos examinando se um objecto ou uma substância se destina a uma operação de aproveitamento, é plenamente conforme com a directiva. Aceito o argumento da Comissão segundo o qual é necessário, em certa medida, adoptar uma perspectiva casuística. No entanto, creio que a Comissão ignora talvez o facto de os Estados-Membros necessitarem de estabelecer regras práticas e orientações para a aplicação quotidiana da directiva que forneçam aos particulares o nível necessário de segurança jurídica; tanto mais que a inobservância das normas nacionais de transposição pode levar à aplicação de sanções penais. A definição de «resíduos» da directiva é imprecisa e incompleta, e é evidente que os Estados-Membros a têm considerado de difícil aplicação nas várias situações que podem ocorrer na prática. O Governo italiano declarou que o problema de distinguir entre matérias-primas secundárias e desperdícios tem sido objecto de discussão no comité instituído nos termos do artigo 18.° da directiva. No estado actual da directiva, creio que se deve, em certa medida, deixar aos Estados-Membros o desenvolvimento de critérios mais detalhados para aplicar a expressão «operações de aproveitamento» às várias situações que podem ocorrer na prática. Tal posição é consistente com a divisão de responsabilidades entre o Tribunal e os órgãos jurisdicionais nacionais, nos termos do Tratado. Cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais aplicar a directiva aos factos de um número potencialmente elevado de casos-limite que podem ocorrer na prática. O papel do Tribunal deverá limitar-se a fornecer aos órgãos jurisdicionais nacionais a orientação interpretativa que estes solicitem. A esse respeito, é evidente que a expressão «resíduos» deve ser interpretada de modo amplo à luz do objectivo de assegurar um nível elevado de protecção do ambiente, abrangendo em especial objectos ou substâncias que, mesmo tendo valor comercial e destinando-se a ulterior utilização, devam primeiro ser sujeitos a uma operação de aproveitamento enumerada no Anexo II B ou operação análoga.

57. Com efeito, é provavelmente desnecessário, nos processos em apreço, determinar a medida de qualquer liberdade deixada aos Estados-Membros, uma vez que é evidente que os decretos-leis italianos, que estão na origem das questões dos órgãos jurisdicionais nacionais, são incompatíveis com a directiva. Um resíduo não pode ser retirado do âmbito da directiva simplesmente por ser cotado com determinadas características comerciais nas bolsas de mercadorias ou em listas oficiais elaboradas pelas Câmaras de Comércio e Indústria. O facto de existir um mercado reconhecido para uma substância

não é suficiente para se presumir sequer que tal substância não constitui um resíduo. Nos termos da directiva, a única questão reside em saber se a substância em causa está sujeita a uma operação de eliminação ou de aproveitamento na acepção dos Anexos II A ou II B.

58. Discordo também da tese de A. Savini de que a classificação de um objecto ou substância depende do modo como o detentor a considera. O facto de um vendedor de sucata de metal considerar a sucata um produto vendido no âmbito normal da sua actividade e de lhe aplicar os seus métodos normais de facturação e contabilidade é irrelevante. Por exemplo, o volume de negócios de uma garagem que instala baterias novas em automóveis poderia consistir, em parte, na venda de baterias usadas que retira dos automóveis dos clientes a uma empresa que extrai e regenera os ácidos nelas contidos; os proveitos da venda das baterias velhas podem até influir na definição do preço das novas. Contudo, não pode haver dúvidas de que a regeneração dos ácidos contidos nas baterias constitui uma operação de aproveitamento na acepção da referência R 5 do Anexo II B e que as baterias velhas utilizadas para esse efeito constituem resíduos na acepção da directiva; isso é assim independentemente da forma como a garagem trata tais vendas para efeitos contabilísticos e orçamentais.

59. Por outro lado, não partilho a opinião do Governo dinamarquês segundo a qual todos os produtos residuais que não sejam o objectivo principal de um processo de produção constituem resíduos. Aceito a tese de que um produto residual aparentemente inócuo pode revelar-se perigoso para o ambiente e de que tais produtos não têm um valor económico constante. No entanto, o mesmo pode ser verdade quanto a substâncias que constituam o objectivo principal de um processo de produção. A directiva não pretende regular o processamento, transporte e armazenamento de todos os produtos que possam ser nocivos para o ambiente — limita-se a regular resíduos, ou seja, substâncias ou objectos que são eliminados ou sujeitos a um processo de aproveitamento. Acresce que me parece que o conceito de um produto que seja o objectivo principal de um processo de produção seria impraticável. Um processo de produção pode resultar num leque de produtos com mercados específicos e valores comerciais flutuantes.

60. Passo agora às questões mais específicas apresentadas pela Pretura di Terni no segundo parágrafo das suas questões. Parece-me que o aspecto essencial a ter presente, ao responder a tais questões, é que os arguidos no processos principais pretendem que as substâncias em causa sejam classificadas como desperdícios reutilizáveis e não como resíduos, de modo a poderem evitar a aplicação do regime estabelecido pelo Decreto do Presidente da República n.° 915/82. O aspecto principal a transmitir à Pretura é, portanto, que nos termos da legislação comunitária não existe uma categoria separada para os desperdícios reutilizáveis e que uma substância que se destine a eliminação ou aproveitamento está sujeita às regras aplicáveis aos resíduos. Embora concorde, de modo geral, com a posição que a Comissão manifesta quanto às questões, nas suas observações escritas (de modo algo hipotético, na ausência de pormenores mais

exactos das operações), creio que, nos processos em apreço, o Tribunal deveria evitar estabelecer uma distinção precisa entre operações de eliminação e de aproveitamento (que pode ter consequências para a aplicação do Regulamento n.º 259/93, que, como já referi, estabelece regras diferentes para as duas categorias de operações).

61. À luz do que atrás foi exposto, sugeriria que às três primeiras questões submetidas no segundo parágrafo das questões da Pretura, o Tribunal respondesse simplesmente que um processo de desactivação que se destine apenas a tornar inócuos os resíduos, o depósito em aterros ou em depressões e a incineração de resíduos são operações de eliminação ou de aproveitamento abrangidas pela legislação comunitária sobre resíduos. De igual modo, sugeriria que o Tribunal respondesse à questão final salientando que o simples facto de os resíduos serem triturados sem que as suas características de modo algum se alterem não os retira do âmbito da legislação comunitária. À primeira vista, a penúltima questão, que pergunta se é possível a classificação dos resíduos como desperdícios reutilizáveis, «sem que para isso sejam especificados as suas características e destino», é um tanto incompreensível. Resulta no entanto do pedido de decisão prejudicial que a preocupação da Pretura é que os decretos-leis visem excluir os desperdícios reutilizáveis das normas sobre resíduos, sem qualquer certeza de que serão reutilizados. Creio portanto que seria suficiente responder que a classificação de uma substância como desperdício reutilizável, sem que as suas características ou destino sejam definidos, não a retira do âmbito das normas comunitárias sobre resíduos.

Conclusão

62. Sou pois de opinião que o Tribunal deve responder do seguinte modo às questões apresentadas pela Pretura di Pescara (processo C-224/95) e pela Pretura di Terni (processos C-304/94, C-330/94 e C-342/94):

«No processo C-224/95

As normas comunitárias sobre resíduos, em especial as previstas na Directiva 75/442/CEE do Conselho (na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho), na Directiva 91/689/CEE do Conselho e no Regulamento (CEE) n.º 259/93, aplicam-se a quaisquer substâncias ou objectos de que o detentor se desfaça ou tenha a intenção ou a obrigação de se desfazer, ainda que sejam suscep-

tíveis de reutilização e possam ser objecto de negócios jurídicos ou ser cotados como tendo valor comercial em listas comerciais públicas ou privadas.

Nos processos C-304/94, C-330/94 e C-342/94

1) A expressão "resíduo" na Directiva 75/442/CEE do Conselho (na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho), na Directiva 91/689/CEE do Conselho e no Regulamento (CEE) n.° 259/93 não deve ser entendida no sentido de excluir substâncias e objectos susceptíveis de reutilização económica. Uma substância residual resultante de um ciclo de produção ou de consumo num processo de produção ou de combustão constitui um "resíduo" e está sujeita ao regime estabelecido pelas normas comunitárias se o seu detentor dela se desfizer ou tiver a intenção ou a obrigação de dela se desfazer. O detentor desfaz-se de uma substância se a elimina ou se a sujeita a uma operação de aproveitamento enumerada no Anexo II B da Directiva 75/442, alterada, ou a operação análoga.

2) Um processo de desactivação destinado apenas a tornar inócuos os resíduos, o depósito em aterro ou depressão e a incineração de resíduos constituem operações de eliminação ou de aproveitamento abrangidas pelo âmbito das normas comunitárias. O facto de uma substância ser classificada como desperdício reutilizável, sem que as suas características ou destino sejam definidos, não é suficiente para a excluir do âmbito das normas comunitárias. O mesmo se aplica à trituração de uma substância residual.»