SENTENZA DELLA CORTE (Sesta Sezione)
25 giugno 1998 *

Nel procedimento C-192/96,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, dal Nederlandse Raad van State (Paesi Bassi) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Beside BV,

I. M. Besselsen

e

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

domanda vertente sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 30, pag. 1), e della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 47), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32),

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Sesta Sezione),

composta dai signori H. Ragnemalm (relatore), presidente di sezione, G. F. Mancini, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray e G. Hirsch, giudici,

avvocato generale: F. G. Jacobs
cancelliere: H. A. Rühl, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per il governo dei Paesi Bassi, dal signor J. G. Lammers, consigliere giuridico supplente presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo danese, dal signor P. Biering, capo di direzione presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per il governo tedesco, dal signor B. Kloke, Oberregierungsrat presso il ministero federale dell'Economia, in qualità di agente;

— per il governo finlandese, dal signor H. Rotkirch, ambasciatore, capo del servizio degli affari giuridici del ministero degli Affari esteri, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal signor P. van Nuffel, membro del servizio giuridico, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del governo dei Paesi Bassi, rappresentato dal signor J. S. van den Oosterkamp, consigliere giuridico aggiunto presso il ministero degli Affari esteri, in qualità di agente, del governo danese, rappresentato dal signor P. Biering, e della Commissione, rappresentata dal signor P. van Nuffel, all'udienza del 3 luglio 1997,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 23 ottobre 1997,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 31 maggio 1996, pervenuta in cancelleria il 4 giugno successivo, il Nederlandse Raad van State ha sottoposto a questa Corte, ai sensi dell'art. 177 del Trattato CE, tre questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 30, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento»), e della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 47), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32; in prosieguo: la «direttiva»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia fra la società olandese Beside BV ed il suo direttore, signor Besselsen, da un lato, e il Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (ministro per l'Edilizia popolare, l'Assetto territoriale e l'Ambiente olandese, in prosieguo: il «ministro») dall'altro, in ordine a una spedizione di rifiuti.

3 Dal fascicolo della causa principale risulta che la Beside BV, società specializzata nella compravendita di rifiuti, ha acquistato rifiuti in Germania e li ha trasferiti nei Paesi Bassi senza notifica alle autorità d'importazione. Tali rifiuti sono stati immagazzinati in un capannone in attesa di essere venduti e consegnati a fabbricanti di prodotti di plastica, stabiliti principalmente in Estremo Oriente.

4 I rifiuti oggetto della controversia nella causa principale consistono in otto partite di imballaggi di plastica mescolati con altri materiali. Tali rifiuti sono stati campionati e sottoposti ad un'analisi più accurata da parte del Nederlandse Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (Istituto nazionale di controllo della salute pubblica e della qualità dell'ambiente).

5 Da tale analisi è emerso che i rifiuti non erano omogenei e che la percentuale di plastica contenuta nei rifiuti imballati differiva da una balla all'altra. Secondo tali relazioni, la percentuale di plastica nelle quattro balle analizzate variava dal 58,3% al 92,3%, mentre, per il resto, queste ultime contenevano carta, cartone, metalli, legno e altri materiali non sintetici, come vetro e tessili. In una delle balle sono state scoperte sei cartucce per armi da fuoco.

6 Il ministro, con lettera 21 aprile 1995, ha informato la Beside BV e il signor Besselsen che i rifiuti dovevano essere rispediti in Germania, loro luogo di provenienza. Tale decisione lasciava ai ricorrenti la possibilità di provvedere direttamente a reintrodurre i rifiuti in Germania.

7 La Beside BV e il signor Besselsen hanno congiuntamente presentato reclamo dinanzi al ministro contro tale decisione, facendo valere che si trattava di rifiuti il cui trasferimento non era soggetto all'obbligo di notifica e che, pertanto, la rispedizione richiesta era illegittima. Tali reclami sono stati respinti con decisione motivata del 29 giugno 1995, la quale forma oggetto del presente ricorso dinanzi al Nederlandse Raad van State.

La normativa applicabile

8 La decisione della Commissione 20 dicembre 1993, 94/3/CE, che istituisce un elenco di rifiuti conformemente all'art. 1 a) della direttiva 75/442/CEE relativa ai rifiuti (GU 1994, L 5, pag. 15), ha stabilito un elenco armonizzato e non esaustivo di rifiuti, comunemente denominato «catalogo europeo dei rifiuti». Tale catalogo si applica a tutti i rifiuti, siano essi destinati allo smaltimento o al recupero.

9 Il regolamento distingue una «lista verde di rifiuti» (allegato II), una «lista ambra di rifiuti» (allegato III) e una «lista rossa di rifiuti» (allegato IV).

10 A seconda che si tratti di rifiuti destinati allo smaltimento o al recupero, gli artt. 3 e 6 del regolamento prevedono che, prima di procedere ad un trasferimento di rifiuti, colui che intende trasferirli o farli trasferire ha, a seconda del tipo di rifiuti, l'obbligo di notificare tale trasferimento alle competenti autorità interessate.

11 Ai sensi dell'art. 1, n. 3, lett. a), del regolamento, le spedizioni di rifiuti destinati unicamente al recupero e figuranti alla lista verde di cui all'allegato II dello stesso regolamento, sono escluse dall'obbligo di notifica.

12 L'art. 11 del regolamento prevede:

«1. Per poter rintracciare più facilmente le spedizioni di rifiuti destinati al ricupero elencati nell'allegato II, essi sono accompagnati dalle seguenti indicazioni, firmate dal detentore:

a) nome e indirizzo del detentore;

b) usuale descrizione commerciale del rifiuto;

c) quantità dei rifiuti;

d) nome e indirizzo del destinatario;

e) operazione di ricupero, specificata nell'allegato II B della direttiva 75/442/CEE;

f) data prevista di spedizione.

2. Le indicazioni fornite ai sensi del paragrafo 1 devono essere trattate con riservatezza, in conformità delle vigenti disposizioni nazionali».

13 Per quanto riguarda i rifiuti della «lista ambra», che figura all'allegato III del regolamento, l'art. 6, n. 1, di quest'ultimo dispone che:

«Quando il notificatore intende trasferire rifiuti destinati al ricupero, come previsto dall'allegato III, da uno Stato membro all'altro e/o farli transitare attraverso uno o più altri Stati membri, fatti salvi l'articolo 25, paragrafo 2, e l'articolo 26, paragrafo 2, invia una notifica all'autorità competente di destinazione trasmettendone copia alle autorità competenti di spedizione e di transito nonché al destinatario».

14 Ai sensi dell'art. 7, n. 2, e dell'art. 8, n. 1, del regolamento, la spedizione può essere effettuata una volta ricevuto il consenso scritto o previo tacito consenso se, nel termine di 30 giorni dalla notifica, non è stata presentata nessuna obiezione da parte delle competenti autorità di destinazione, di spedizione e di transito.

15 Per la spedizione dei rifiuti della lista rossa che figura all'allegato VI del regolamento, l'art. 10 di quest'ultimo esige un consenso formulato per iscritto prima dell'inizio dell'operazione progettata.

16 Le liste verde, ambra e rossa di rifiuti, che figurano agli allegati del regolamento, sono state modificate dalla decisione della Commissione 21 ottobre 1994, 94/721/CE, che adegua, conformemente all'articolo 42, paragrafo 3, gli allegati II, III e IV del regolamento (CEE) n. 259/93 (GU L 288, pag. 36), e dalla decisione della Commissione 14 novembre 1996, 96/660/CE, che adegua, conformemente all'articolo 42, paragrafo 3, l'allegato II del regolamento (CEE) n. 259/93 (GU L 304, pag. 15).

17 Ai sensi dell'art. 26, n. 1, lett. a), del regolamento, costituisce traffico illecito qualsiasi spedizione di rifiuti effettuata senza che la notifica sia stata inviata a tutte le autorità competenti interessate conformemente a tale regolamento.

18 L'art. 26, n. 2, del regolamento prevede che:

«Se di tale traffico illecito è responsabile il notificatore, l'autorità competente di spedizione controlla che i rifiuti in questione:

a) siano ripresi dal notificatore o, se necessario, dalla stessa autorità competente, all'interno dello Stato di spedizione, oppure, se ciò risulta impossibile,

b) vengano smaltiti o ricuperati secondo metodi ecologicamente corretti,

entro un termine di 30 giorni a decorrere dal momento in cui l'autorità competente è stata informata del traffico illecito o entro qualsiasi altro termine eventualmente fissato dalle autorità competenti interessate.

In tal caso viene effettuata una nuova notifica. Gli Stati membri di spedizione e gli Stati membri di transito non si oppongono alla reintroduzione dei rifiuti qualora l'autorità competente di destinazione ne presenti motivata richiesta illustrandone le ragioni».

19 Nei Paesi Bassi, l'art. 10.44e della Wet milieubeheer (legge sulla gestione dell'ambiente) sanziona gli atti di cui all'art. 26, n. 1, del regolamento. Dall'art. 18.7, n. 1, della Wet milieubeheer risulta che, in caso di violazione di quest'ultima, il ministro ha il potere di adottare un «provvedimento amministrativo per ristabilire la situazione legale» e di ordinare la rispedizione dei rifiuti al rispettivo luogo di provenienza.

Le questioni pregiudiziali

20 Per stabilire se il ministro avesse il potere di adottare le decisioni controverse in base all'art. 26, n. 2, del regolamento, il giudice a quo ha deciso di sottoporre alla Corte le tre seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la nozione di "rifiuti domestici/municipali" figurante sotto il codice AD 160 dell'allegato III del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 30, pag. 1), come successivamente modificato, debba essere interpretata nel senso che in essa rientrano anche rifiuti costituiti in gran parte da rifiuti di plastica sotto forma solida, menzionati nell'allegato II del regolamento, ma anche da vari altri rifiuti menzionati nel medesimo allegato nonché da una limitata quantità di materiali non elencati nel detto allegato.

2) a) In caso di soluzione affermativa della prima questione, se l'espressione "messa in riserva di materiali per sottoporli ad una delle operazioni che figurano nel presente allegato" di cui all'allegato II B della direttiva (CEE) del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 47), come successivamente modificata, debba essere interpretata nel senso che essa comprende non solo il caso in cui il deposito è effettuato nell'impresa presso la quale viene eseguita una delle restanti operazioni menzionate nel detto allegato, ma anche il caso di deposito in vista di una spedizione verso una siffatta impresa, indipendentemente dal fatto che quest'ultima sia ubicata all'interno o all'esterno della Comunità.

b) In caso di soluzione affermativa alla prima parte della presente questione, quali siano, qualora manchi la notifica, i dati minimi che devono essere disponibili perché si possa ritenere che si tratti effettivamente di un ricupero.

3) In caso di soluzione affermativa delle questioni 1 e 2, sub a), se dall'art. 26, n. 2, terza frase del regolamento si debba dedurre che, nei casi considerati da tale disposizione, anche l'autorità competente di destinazione sia tenuta, ovvero sia legittimata, ad eseguire gli adempimenti che, sulla base della prima frase di detta disposizione, devono essere espletati dall'autorità competente di spedizione».

Sulla prima questione

21 Con la prima questione, il Nederlandse Raad van State chiede in sostanza se i termini «rifiuti domestici/municipali», figuranti sotto il codice AD 160 della lista ambra di cui all'allegato III del regolamento, come successivamente modificato

dalla decisione 94/721, includano, da un lato, rifiuti formati principalmente da rifiuti di cui alla lista verde contenuta nell'allegato II del detto regolamento, insieme ad altre categorie di rifiuti, figuranti in tale lista, e, dall'altro, rifiuti di cui alla lista verde, mescolati con una limitata quantità di materiali che non vi figurano.

22 Il governo olandese ritiene che l'origine dei rifiuti determini, in linea di principio, la loro qualificazione. Tenuto conto dell'origine dei rifiuti controversi nella causa principale, questi ultimi dovrebbero rientrare nella categoria «AD 160 rifiuti domestici/municipali», di cui alla lista ambra del regolamento. In via subordinata, esso sostiene che tali rifiuti non potrebbero comunque essere considerati come rientranti nella lista verde del regolamento.

23 Il governo danese fa valere che una partita di rifiuti di origine urbana o domestica può essere qualificata con l'espressione «rifiuti verdi» solo se costituisce una partita omogenea appartenente interamente a una delle categorie della lista verde del regolamento. Ciò risulterebbe dalla lettera e dallo spirito del regolamento, così come dall'interesse ad un controllo dei trasferimenti di rifiuti che sia nel contempo efficace e adeguato per l'ambiente.

24 Secondo il governo finlandese, i rifiuti domestici raccolti a parte non dovrebbero essere classificati tra i «rifiuti domestici/municipali» rientranti nella categoria AD 160 della lista ambra. Essi potrebbero essere classificati nella lista verde, a condizione che presentino un carattere sufficientemente puro e omogeneo.

25 Secondo il governo tedesco la circostanza che i rifiuti provengono da privati e da discariche municipali non implica di per sé che essi debbano obbligatoriamente essere classificati nella lista ambra dei rifiuti e in particolare sotto il codice

«AD 160 rifiuti domestici/municipali». Anche i rifiuti di origine domestica e municipale potrebbero rientrare nella lista verde del regolamento ove siano raccolti separatamente e, eventualmente, smistati in funzione di determinati materiali.

26 La Commissione ritiene che una partita di rifiuti possa perdere la qualifica di «rifiuti domestici/municipali» solamente quando la selezione consenta di classificare diversamente la partita nella sua totalità. Finché la selezione è insufficiente, i rifiuti resterebbero sempre nella categoria dei «rifiuti domestici/municipali», anche se i diversi prodotti contenuti nella partita appartengono ognuno ad una rubrica della lista verde. Spetta alle autorità nazionali e, in caso di contestazione, al giudice adito, determinare se una partita di rifiuti possa essere considerata come una partita omogenea o mista.

27 In via preliminare, occorre ricordare che l'art. 2, lett. a), del regolamento, rinviando all'art. 1, lett. a), della direttiva, ha istituito una definizione comune della nozione di rifiuti e che tale articolo è direttamente applicabile negli Stati membri (sentenza 25 giugno 1997, cause riunite C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Tombesi e a., Racc. pag. I-3561, punto 46).

28 I rifiuti considerati sotto il titolo «20 00 00 Rifiuti solidi urbani ed assimilabili da commercio, industria ed istituzioni inclusi i rifiuti della raccolta differenziata» del catalogo europeo dei rifiuti riflettono la diversità di origine e composizione dei rifiuti urbani e domestici. Tale titolo comprende in particolare, alla voce «20 01 00 raccolta differenziata», le sottovoci «20 01 03 plastica (piccole dimensioni)», «20 01 04 altri tipi di plastica», «20 01 05 metallo (piccole dimensioni, es. lattine)», «20 01 07 legno», «20 01 10 abiti» e «20 01 11 prodotti tessili». La voce «20 03 00 altri rifiuti urbani» comprende la sottovoce «20 03 01 rifiuti urbani misti».

29 Ai fini della classificazione di una partita di rifiuti, occorre sottolineare che l'origine di questi ultimi non è di per sé determinante per la loro classificazione nell'una o nell'altra delle liste verde, ambra o rossa degli allegati II, III e IV del regolamento.

30 Così, rifiuti di origine urbana o domestica che abbiano formato oggetto di raccolta differenziata e che rientrino nella sottovoce «20 01 03 plastica (piccole dimensioni)» del catalogo europeo dei rifiuti possono, in relazione alla loro composizione, rientrare nella rubrica «GH Rifiuti di plastiche solide» della lista verde dei rifiuti.

31 Per contro, tali rifiuti mescolati ad altri della lista verde o ambra — che non siano quindi stati oggetto di raccolta differenziata — rientrerebbero, se del caso, nella sottovoce «20 03 01 rifiuti urbani misti» del catalogo europeo dei rifiuti e apparterrebbero, in relazione al loro grado di contaminazione, alla categoria «AD 160 rifiuti domestici/municipali» di cui alla lista ambra del regolamento.

32 Pertanto, i «rifiuti domestici/municipali» perdono il loro carattere di «rifiuti ambra» e, conseguentemente, rientrano nella lista verde solo se hanno formato oggetto di raccolta differenziata e sono stati smistati in maniera adeguata.

33 Infatti, come previsto nell'introduzione alla lista verde dei rifiuti, indipendentemente dal fatto che figurino o meno in tale lista, i rifiuti non possono essere spediti come rifiuti della lista verde se risultano contaminati da altri materiali in modo tale che a) i rischi associati ai rifiuti aumentino tanto da giustificarne l'inserimento nella lista ambra o rossa, o che b) non sia possibile ricuperare i rifiuti in modo sicuro per l'ambiente.

34 La prima questione deve quindi essere risolta nel senso che l'espressione «rifiuti domestici/municipali» di cui al codice AD 160 della lista ambra figurante all'allegato III del regolamento, nella versione risultante dalla decisione 94/721, comprende, da un lato, rifiuti composti principalmente da rifiuti di cui alla lista verde contenuta nell'allegato II del detto regolamento, mescolati ad altre categorie di rifiuti contemplate in tale lista, e, dall'altro, rifiuti, di cui alla lista verde, mescolati con una limitata quantità di materiali che non figurano in quest'ultima.

Sulla seconda questione, sub a)

35 Con la seconda questione, sub a), il giudice a quo chiede in sostanza se il riferimento alla messa in riserva di materiali di cui al punto R 13 dell'allegato II B della direttiva, come modificata dalla direttiva 91/156, valga non solamente per il caso in cui il deposito abbia luogo nell'impresa presso la quale vengono effettuate le restanti operazioni menzionate in tale allegato, ma anche per il caso in cui il deposito preceda una spedizione verso una siffatta impresa, indipendentemente dal fatto che essa sia ubicata all'interno o all'esterno della Comunità.

36 I governi olandese e danese, così come la Commissione, ritengono che, tenuto conto della formulazione degli allegati II A e II B della direttiva, il deposito in vista di una spedizione verso un'impresa presso la quale vengono effettuate le operazioni menzionate in tali allegati debba anch'esso essere considerato come un deposito in vista di una di tali operazioni.

37 Secondo il governo finlandese, il deposito effettuato in un luogo diverso dall'impresa nella quale i rifiuti devono essere trattati è anch'esso un'operazione di ricupero ai sensi del punto R 13 «Messa in riserva di materiali per sottoporli a una delle operazioni che figurano nel presente allegato, escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nei luoghi in cui sono prodotti» di cui all'allegato II B della direttiva.

38 Occorre rilevare, in via preliminare, che il deposito figura espressamente nelle definizioni delle operazioni sia di smaltimento che di ricupero. Il regolamento rimanda alle definizioni di smaltimento e di ricupero contenute nella direttiva [v. art. 2, lett i) e k), del regolamento, e art 1, lett. e) ed f), nonché allegati II A e II B della direttiva].

39 Al punto D 15 dell'allegato II A della direttiva, il deposito preliminare ad una delle altre operazioni di smaltimento di cui a tale allegato, escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, è considerato come un operazione di smaltimento. La messa in riserva di materiali per sottoporli a una delle operazioni di ricupero elencate nell'allegato II B, escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nei luoghi in cui i rifiuti sono prodotti, è considerata, al punto R 13 dell'allegato II B, come una operazione di ricupero.

40 Negli allegati II A e II B non è previsto che, per configurare un'operazione di smaltimento o di ricupero, il deposito dei rifiuti debba essere effettuato nello stabilimento nel quale si intendono effettuare le altre operazioni menzionate in tali allegati. Per contro, in tale contesto non può essere autorizzato il deposito nel luogo in cui i rifiuti sono prodotti, il che comporterebbe che non vi sia stato alcun loro spostamento. Inoltre, l'art. 6, n. 2, del regolamento dispone che «la notifica deve obbligatoriamente includere tutte le eventuali tappe intermedie della spedizione dal luogo di spedizione fino alla destinazione finale».

41 Poiché tanto il ricupero o lo smaltimento dei rifiuti quanto il loro trasferimento comportano un pericolo per l'ambiente o per la salute umana, è irrilevante che una partita particolare di rifiuti sia depositata nel luogo in cui avviene il ricupero finale o in altro luogo. La notifica del trasferimento è in ogni caso necessaria.

42 Infine occorre sottolineare che, non comportando le definizioni di ricupero e di smaltimento alcun limite geografico, ed essendo quindi il regolamento applicabile alle esportazioni al di fuori della Comunità, è irrilevante che l'operazione di ricupero successiva al deposito avvenga all'interno o all'esterno della Comunità stessa.

43 Pertanto, il riferimento alla messa in riserva di materiali di cui all'allegato II B della direttiva vale anche per i casi in cui il deposito precede un trasporto verso un'impresa nella quale debbano essere effettuate le operazioni di ricupero, indipendentemente dal fatto che quest'ultima sia ubicata all'interno o all'esterno della Comunità.

44 La seconda questione, sub a), deve pertanto essere risolta nel senso che il riferimento alla messa in riserva di materiali di cui al punto R 13 dell'allegato II B della direttiva, quale modificata dalla direttiva 91/156, vale non solamente per i casi in cui il deposito viene effettuato presso l'impresa nella quale devono essere eseguite le restanti operazioni menzionate in tale allegato, ma anche per quelli in cui il deposito di materiali precede la spedizione verso una siffatta impresa, indipendentemente dal fatto che quest'ultima sia ubicata all'interno o all'esterno della Comunità.

Sulla seconda questione, sub b)

45 Con la sua seconda questione, sub b), il giudice a quo chiede in sostanza quali siano gli elementi minimi di prova che l'autorità competente deve normalmente esigere, in mancanza di notifica, al fine di accertare che i «rifiuti verdi» siano destinati al ricupero.

46 Il governo olandese ritiene che, in una situazione illegittima nella quale manca una notifica, debbano essere prodotti almeno i documenti di cui all'art. 11 del regolamento. In caso di deposito intermedio devono essere disponibili le informazioni relative alla destinazione finale.

47 Il governo danese sostiene che deve esistere un contratto tra il destinatario e l'impresa incaricata del ricupero finale dei rifiuti, o un documento analogo, che assicuri che il ricupero avverrà conformemente alle disposizioni del regolamento. L'art. 6, n. 4, del regolamento autorizza le autorità competenti ad esigere informazioni e documenti aggiuntivi.

48 A parere del governo tedesco, per consentire alla competente autorità di accertare almeno la plausibilità dell'ulteriore ricupero previsto, occorre fornire, nel formulario di notifica, oltre alla menzione R 13 «messa in riserva di materiali per sottoporli a una delle operazioni che figurano nel presente allegato, escluso il deposito temporaneo, prima della raccolta, nei luoghi in cui sono prodotti», prevista all'allegato II B della direttiva, ulteriori informazioni in ordine alla prevista operazione di ricupero successiva, che includano gli elementi richiesti dall'art. 6, n. 5, del regolamento.

49 Il governo finlandese considera che la competente autorità deve essere a conoscenza del luogo e del procedimento di ricupero finale dei rifiuti, al fine di poter garantire che l'operazione soddisfi i requisiti del ricupero di cui al punto R 13 e che il trasferimento dei rifiuti rispetti le disposizioni del regolamento, in particolare il suo art. 17.

50 La Commissione ritiene che non possa essere data una soluzione diretta alla seconda questione dal momento che, nel caso di un trasferimento intracomunitario di rifiuti di cui alla lista ambra e che non ha formato oggetto di notifica inviata a

tutte le autorità competenti interessate si è sempre in presenza di un traffico illecito ai sensi dell'art. 26 del regolamento.

51 A tal proposito occorre rilevare che, ai sensi dell'art. 11, n. 1, del regolamento, le spedizioni di «rifiuti verdi» destinati al ricupero devono essere accompagnate da un certo numero di informazioni fornite dal detentore al fine di poter rintracciare più facilmente tali spedizioni. D'altra parte, l'art. 1, n. 3, lett. b), del regolamento prevede che tali rifiuti siano soggetti a tutte le disposizioni della direttiva; in particolare essi devono essere destinati, conformemente agli artt. 10 e 11 della direttiva, unicamente ad impianti debitamente autorizzati.

52 Per quanto riguarda invece i «rifiuti ambra» destinati al ricupero, l'art. 6, n. 4, del regolamento dispone che il notificatore compili il documento di accompagnamento e fornisca, su richiesta delle autorità competenti, informazioni e documentazioni addizionali. L'art. 6, n. 5, del regolamento prevede che il documento di accompagnamento debba contenere informazioni concernenti in particolare alcuni punti come l'identità del destinatario dei rifiuti, l'ubicazione del centro per il ricupero, il tipo e la durata dell'autorizzazione rilasciata per il funzionamento del centro, nonché le operazioni relative al ricupero menzionate nell'allegato II B della direttiva.

53 Occorre aggiungere che, poiché il deposito di una partita di «rifiuti verdi» viene considerato come un'operazione di ricupero soltanto se è preliminare a tale operazione, prove del genere debbono riguardare l'operazione finale di ricupero, anche nel caso in cui quest'ultima debba aver luogo all'esterno della Comunità.

54 Così, al fine di tener conto dell'obiettivo di protezione dell'ambiente alla base del regolamento, le autorità competenti devono poter esigere — in linea generale e

come minimo — nel caso di rifiuti verdi destinati al ricupero, non soggetti a notifica, le informazioni di cui all'art. 11 del regolamento.

55 Di conseguenza, la seconda questione, sub b), dev'essere risolta nel senso che le indicazioni di cui all'art. 11, n. 1, del regolamento costituiscono elementi minimi di prova che la competente autorità può esigere, in mancanza di notifiche, al fine di accertare che i rifiuti verdi siano destinati al ricupero.

Sulla terza questione

56 Con la terza questione, il giudice a quo chiede in sostanza se il regolamento debba essere interpretato nel senso che lo Stato membro di destinazione può procedere unilateralmente alla rispedizione dei rifiuti verso lo Stato membro di spedizione senza previa notifica a quest'ultimo e se lo Stato membro di spedizione possa opporsi alla loro reintroduzione qualora lo Stato membro di destinazione produca una domanda debitamente motivata in tal senso.

57 I governi olandese, danese e finlandese fanno valere, fondandosi sugli artt. 5 e 130 R del Trattato CE, nonché su una interpretazione teleologica della direttiva e dell'art. 26, n. 2, secondo comma, ultima frase, del regolamento, che lo Stato membro di destinazione deve avere un autonomo potere di rinviare i rifiuti allo Stato di provenienza o di adottare un'altra procedura ai fini del loro smaltimento.

58 Il governo tedesco ritiene che l'autorità di destinazione non abbia il diritto di provvedere al rimpatrio dei rifiuti illegittimamente spediti senza l'accordo dell'autorità di spedizione. In caso contrario l'autorità competente di spedizione non sarebbe in grado di verificare se la responsabilità dell'illecito trasferimento dei rifiuti di cui trattasi sia da addebitare unicamente al notificatore. D'altra parte, l'autorità competente di spedizione deve avere la possibilità di decidere essa stessa quali siano, a suo avviso, le modalità di rimpatrio dei rifiuti più appropriate e convenienti in termini di costo.

59 La Commissione ritiene che una decisione dell'autorità di destinazione che ingiunga al notificatore di rispedire i rifiuti oggetto di un traffico illecito nello Stato membro di spedizione non sia contraria all'art. 26, n. 2, del regolamento qualora tale decisione miri ad assistere l'autorità di spedizione nell'esecuzione degli obblighi ad essa incombenti in forza di tale disposizione, sempreché la detta decisione non sia stata adottata senza concertazione con l'autorità di spedizione.

60 La Commissione aggiunge che dall'art. 26, nn. 2-4, del regolamento emerge chiaramente che la questione di stabilire quale autorità debba intervenire dipende dalla persona responsabile del traffico illecito. Se del traffico illecito è responsabile il notificatore, la responsabilità principale della rispedizione dei rifiuti incombe allora all'autorità di spedizione (art. 26, n. 2, del regolamento); se del traffico illecito è responsabile il destinatario, la responsabilità principale dello smaltimento o del ricupero dei rifiuti incombe all'autorità di destinazione (art. 26, n. 3, del regolamento). Se la responsabilità del traffico illecito non può essere imputata né al notificatore né al destinatario, le due autorità devono cooperare al fine di trovare una soluzione (art. 26, n. 4, del regolamento).

61 Al riguardo occorre sottolineare che i trasferimenti di rifiuti che non sono stati notificati a tutte le autorità competenti interessate si considerano, ai sensi dell'art. 26, n. 1, lett. a), del regolamento, configuranti un traffico illecito.

62 L'obbligo di notifica incombe a chi intende trasferire o far trasferire rifiuti [art. 2, lett. g), del regolamento]. Tale definizione comprende, in taluni casi, ai sensi dell'art. 2, lett. g), sub iii), «la persona che detiene i rifiuti o che ne ha il controllo legale (detentore)».

63 Nella causa principale, il giudice a quo ha stabilito che la Beside BV era il detentore dei rifiuti ai sensi del regolamento e che, ove la notifica della spedizione fosse necessaria, tale società avrebbe dovuto procedervi in conformità del regolamento.

64 L'art. 26, n. 2, primo comma, del regolamento dispone che, se del traffico illecito è responsabile il notificatore dei rifiuti, l'autorità competente di spedizione controlla che i rifiuti illecitamente esportati siano ripresi dal notificatore o, se necessario, dalla stessa autorità competente, all'interno dello Stato di spedizione, oppure, se ciò risulta impossibile, vengano smaltiti o recuperati secondo metodi ecologicamente corretti.

65 In caso di traffico illecito di cui sia responsabile il notificatore, l'art. 26, n. 2, secondo comma, del regolamento dispone che venga effettuata una nuova notifica e che gli Stati membri di spedizione e di transito non si oppongano alla reintroduzione dei rifiuti qualora l'autorità competente di destinazione ne presenti motivata richiesta illustrandone le ragioni.

66 Pertanto, l'obbligo di non opporsi alla reintroduzione di rifiuti illeciti, previsto dall'art. 26, n. 2, secondo comma, seconda frase, del regolamento, incombe allo Stato membro della spedizione iniziale qualora il notificatore sia l'autore dell'illecito.

67 Di conseguenza, occorre risolvere la terza questione dichiarando che il regolamento dev'essere interpretato nel senso che lo Stato membro di destinazione non può procedere in modo unilaterale alla rispedizione dei rifiuti nello Stato membro di spedizione senza previa notifica diretta a quest'ultimo; lo Stato membro di spedizione non può opporsi ad una loro reintroduzione qualora lo Stato membro di destinazione presenti motivata richiesta in tal senso.

Sulle spese

68 Le spese sostenute dai governi danese, tedesco, olandese e finlandese, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Sesta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Nederlandse Raad van State con ordinanza 31 maggio 1996, dichiara:

1) L'espressione «rifiuti urbani/domestici» di cui al codice AD 160 della lista ambra figurante all'allegato III del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di

rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, come modificato dalla decisione (CE) della Commissione 21 ottobre 1994, 97/721/CE, che adegua, conformemente all'articolo 42, paragrafo 3, gli allegati II, III e IV del regolamento n. 259/93, comprende, da un lato, rifiuti composti principalmente da rifiuti di cui alla lista verde contenuta nell'allegato II del detto regolamento, mescolati ad altre categorie di rifiuti contemplate in tale lista, e, dall'altro, rifiuti, di cui alla lista verde, mescolati con una limitata quantità di materiali che non figurano in quest'ultima.

2) a) Il riferimento alla messa in riserva di materiali di cui al punto R 13 dell'allegato II B della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, vale non solamente per i casi in cui il deposito viene effettuato presso l'impresa nella quale devono essere eseguite le restanti operazioni menzionate in tale allegato, ma anche per quelli in cui il deposito di materiali precede la spedizione verso una siffatta impresa, indipendentemente dal fatto che quest'ultima sia ubicata all'interno o all'esterno della Comunità.

b) Le indicazioni di cui all'art. 11, n. 1, del regolamento n. 259/93 costituiscono elementi minimi di prova che la competente autorità può esigere, in mancanza di notifiche, al fine di accertare che i «rifiuti verdi» siano destinati al ricupero.

3) Il regolamento n. 259/93 dev'essere interpretato nel senso che lo Stato membro di destinazione non può procedere in modo unilaterale alla rispedizione dei rifiuti nello Stato membro di spedizione senza previa notifica diretta a

quest'ultimo. Lo Stato membro di spedizione non può opporsi ad una loro reintroduzione qualora lo Stato membro di destinazione presenti motivata richiesta in tal senso.

Ragnemalm Mancini Kapteyn

Murray Hirsch

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 25 giugno 1998.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Sesta Sezione

H. Ragnemalm