SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
27 febbraio 2002 *

Nel procedimento C-6/00,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 del Trattato CE dal Verwaltungsgerichtshof (Austria), nella causa dinanzi ad esso pendente tra

Abfall Service AG (ASA)

e

Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie,

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), come modificato dalla decisione della Commissione 18 maggio 1998, 98/368/CE (GU L 165, pag. 20), nonché 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) e dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE (GU L 135, pag. 32),

* Lingua processuale: il tedesco.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dai sigg. P. Jann, presidente di sezione, S. von Bahr e A. La Pergola (relatore), giudici,

avvocato generale: F.G. Jacobs
cancelliere: sig.ra D. Louterman-Hubeau, capo divisione

viste le osservazioni scritte presentate:

— per l'Abfall Service AG (ASA), dall'avv. C. Onz, Rechtsanwalt;

— per il governo austriaco, dalla sig.ra C. Pesendorfer, in qualità di agente;

— per il governo tedesco, dal sig. W.-D. Plessing e dalla sig.ra B. Muttelsee-Schön, in qualità di agenti;

— per il governo olandese, dalla sig.ra M. A. Fierstra, in qualità di agente;

— per la Commissione delle Comunità europee, dal sig. G. zur Hausen, in qualità di agente,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali dell'Abfall Service AG (ASA), rappresentata dall'avv. C. Onz, del Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, rappresentato dai sigg. C. Glasel e A. Moser, in qualità di agenti, del governo tedesco, rappresentato da sig. W.-D. Plessing, del governo francese, rappresentato dal sig. D. Colas, in qualità di agente, e della Commissione, rappresentata dal sig. G. zur Hausen, all'udienza del 12 luglio 2001,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 15 novembre 2001,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 16 dicembre 1999, pervenuta alla Corte l'11 gennaio 2000, il Verwaltungsgerichtshof ha sollevato, ai sensi dell'art. 234 CE, cinque questioni pregiudiziali 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), come modificato dalla decisione della Commissione 18 maggio 1998, 98/368/CE (GU L 165, pag. 20), nonché 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) e dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE (GU L 135, pag. 32; in prosieguo: la «direttiva»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra la Abfall Service AG (ASA) (in prosieguo: l'«Abfall Service») e il Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (in prosieguo: il «BMU»), riguardo alla legittimità della decisione con la quale quest'ultimo si è opposto ad una spedizione di rifiuti previsto dalla Abfall Service.

Ambito normativo

La direttiva

3 La direttiva in esame ha come obiettivo essenziale la protezione della salute umana e dell'ambiente contro gli effetti nocivi della raccolta, del trasporto, del trattamento, dell'ammasso e del deposito dei rifiuti. In particolare, nel quarto 'considerando' della direttiva 75/442 si sottolinea che è necessario favorire il recupero dei rifiuti e l'utilizzazione dei materiali di recupero per preservare le risorse naturali.

4 La direttiva definisce all'art. 1, lett. e), lo «smaltimento» come «tutte le operazioni previste nell'allegato II A», e, alla lett. f), il «recupero» come «tutte le operazioni previste nell'allegato II B».

5 Ai sensi dell'art. 3, n. 1, della direttiva:

«Gli Stati membri adottano le misure appropriate per promuovere:

a) in primo luogo la prevenzione o la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti (...)

b) in secondo luogo:

— il recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie

o

— l'uso di rifiuti come fonte di energia».

6 Ai sensi dell'allegato II A della direttiva, intitolato «Operazioni di smaltimento»:

«*NB*: Nel presente allegato sono ricapitolate le operazioni di smaltimento così come esse sono effettuate in pratica. (...)

D 1 Deposito sul o nel suolo (ad es. discarica, ecc.)

(...)

D 3 Iniezioni in profondità (ad es. iniezione dei rifiuti pompabili in pozzi, in cupole saline o faglie geologiche naturali, ecc.)

(...)

D 12 Deposito permanente (ad es. sistemazione di contenitori in una miniera, ecc.)

(...)».

7 Ai sensi dell'allegato II B della direttiva, intitolato «Operazioni di recupero»:

«*NB*: Il presente allegato intende elencare le operazioni di recupero come avvengono nella pratica.

(...)

R 5 Riciclo o recupero di altre sostanze inorganiche

(...)

R 10 Spandimento sul suolo a beneficio dell'agricoltura o dell'ecologia

(...)».

Il regolamento

8 Il regolamento disciplina in particolare la sorveglianza e il controllo delle spedizioni di rifiuti tra Stati membri.

9 L'art. 2, lett. i), del regolamento precisa che si intende per «smaltimento» lo «smaltimento quale definito nell'articolo 1, lettera e) della direttiva 75/442/CEE», mentre l'art. 2, lett. k), indica che si intende per «recupero» il «recupero quale definito dall'articolo 1, lettera f della direttiva 75/442/CEE».

10 Il titolo II del regolamento, intitolato «Spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità», contiene in particolare due capitoli distinti che trattano, il primo, della procedura applicabile alle spedizioni di rifiuti destinati ad essere smaltiti (capitolo A, artt. 3-5) e, il secondo, della procedura applicabile alle spedizioni di rifiuti destinati ad essere ricuperati (capitolo B, artt. 6-11). La procedura prevista per questa seconda categoria di rifiuti è meno onerosa rispetto a quella applicabile alla prima categoria.

11 In forza dell'art. 6, n. 1, del regolamento, quando il produttore o il detentore di rifiuti intende trasferire rifiuti destinati al recupero, come previsto dall'allegato III del detto regolamento (lista ambra di rifiuti), da uno Stato membro all'altro e/o farli transitare attraverso uno o più altri Stati membri, invia una notifica all'autorità competente di destinazione trasmettendone copia alle autorità competenti di spedizione e di transito nonché al destinatario.

12 Ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regolamento, la notifica si effettua mediante il documento di accompagnamento rilasciato dall'autorità competente di spedizione. L'art. 6, n. 5, precisa quali informazioni devono essere fornite dal notificatore sul documento di accompagnamento, concernenti in particolare le operazioni relative al recupero menzionate nell'allegato II B della direttiva (art. 6, n. 5, quinto trattino).

13 Ai sensi dell'art. 6, n. 6, del detto regolamento, il notificatore deve stipulare con il destinatario un contratto per il recupero dei rifiuti ed una copia del contratto deve essere fornita, a richiesta, all'autorità competente.

14 All'art. 7, n. 2, del regolamento si stabiliscono il termine, le condizioni e le modalità che devono rispettare le autorità competenti di destinazione, di spedizione e di transito per formulare obiezioni sul progetto notificato di spedizione di rifiuti destinati ad essere ricuperati. La detta disposizione prevede in particolare che le obiezioni devono essere basate sul n. 4 della disposizione stessa.

15 L'art. 7, n. 4, lett. a), del regolamento così dispone:

«Le autorità competenti di destinazione e di spedizione possono sollevare obiezioni motivate sulla spedizione programmata:

— conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7, oppure,

— se la spedizione non è conforme alle leggi ed ai regolamenti nazionali relativi alla protezione dell'ambiente, all'ordine pubblico, alla sicurezza pubblica o alla tutela della salute pubblica, oppure,

— se il notificatore o il destinatario si sia reso colpevole, in passato, di spedizioni illegali. In questo caso, l'autorità competente di spedizione può rifiutare qualsiasi spedizione che coinvolga la persona in questione conformemente alla legislazione nazionale, oppure

— se la spedizione è in contrasto con obblighi risultanti da convenzioni internazionali concluse dallo Stato membro o dagli Stati membri interessati, oppure

— qualora il rapporto tra i rifiuti ricuperabili e non ricuperabili, il valore stimato dei materiali destinati al recupero finale o il costo del recupero e il costo dello smaltimento della parte non ricuperabile non giustifichino il recupero in base a considerazioni economiche ed ambientali».

16 L'art. 26 del regolamento prevede:

«1. Costituisce traffico illecito qualsiasi spedizione di rifiuti:

(...)

c) effettuata con il consenso delle autorità competenti interessate ottenuto mediante falsificazioni, false dichiarazioni o frode

(...)

5. Gli Stati membri adottano le appropriate misure legali per vietare e punire il traffico illecito».

17 Ai sensi dell'art. 30, n. 1, del regolamento:

«Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie per assicurare che le spedizioni di rifiuti abbiano luogo in conformità del presente regolamento. Tali disposizioni possono prevedere ispezioni degli stabilimenti e delle imprese in conformità dell'articolo 13 della direttiva 75/442/CEE e controlli per campione delle spedizioni».

Causa principale e questioni pregiudiziali

18 Il 2 marzo 1998 l'Abfall Service, con sede in Graz (Austria), ha notificato al BMU, in quanto autorità competente di spedizione, l'intenzione di trasferire 7 000 tonnellate di rifiuti pericolosi all'impresa Salzwerke AG, con sede in Germania.

19 Secondo tale notifica, i rifiuti di cui trattasi erano scorie e ceneri che costituivano i residui dell'attività di inceneritori di rifiuti, trasformati in un «prodotto specifico» in un impianto di trattamento dei rifiuti della città di Vienna (Austria). Tali rifiuti erano destinati ad essere depositati in una ex miniera di sale a Kochendorf (Germania), per riempirvi gallerie (riporti di miniera).

20 Nei documenti allegati alla notifica, l'Abfall Service ha definito come «recupero» l'uso dei rifiuti da trasferire e l'ha classificato come rientrante nell'operazione menzionata all'allegato II B, punto R 5, della direttiva.

21 L'autorità competente di destinazione, vale a dire il Regierungspräsidium di Stoccarda (Germania), ha informato l'Abfall Service che probabilmente non vi sarebbero stati ostacoli all'approvazione da parte sua di detta notifica, in quanto operazione di recupero.

22 Con decisione 19 giugno 1998 il BMU ha sollevato un'obiezione contro tale spedizione ai sensi dell'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, del regolamento. Tale obiezione si basava sul fatto che la spedizione prevista avrebbe costituito in realtà un'operazione di smaltimento, cioè l'operazione menzionata all'allegato II A, punto D 12, della direttiva.

23 L'Abfall Service ha presentato ricorso contro la decisione del BMU dinanzi al Verwaltungsgerichtshof. Essa ha sostenuto in particolare che la motivazione dell'obiezione, secondo cui l'operazione prevista costituirebbe non un recupero ma piuttosto uno smaltimento, non corrisponde alla fattispecie di cui all'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, del regolamento.

24 Di conseguenza, il Verwaltungsgerichtshof, ritenendo che la soluzione della causa dinanzi ad esso pendente dipenda dall'interpretazione del diritto comunitario, ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se spetti all'autorità competente di spedizione, ai sensi del regolamento (CE) 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 (...), verificare l'esattezza della classificazione come recupero secondo il procedimento di recupero di cui all'allegato II B) della direttiva 75/442/CE, assegnata dal notificato ai rifiuti che devono essere ricuperati, ai sensi dell'art. 6, n. 5, quinto trattino, del regolamento n. 259/93 e vietare la spedizione dei rifiuti qualora detta classificazione sia errata.

2) Se l'autorità competente di spedizione possa far valere nella motivazione dell'obiezione sollevata avverso la spedizione dei rifiuti, secondo cui la programmata spedizione dei rifiuti verrebbe effettuata, contrariamente a quanto indicato dal notificatore sul documento d'accompagnamento, non a fini di recupero bensì di smaltimento, il motivo di opposizione contemplato dall'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, del regolamento n. 259/93.

3) In caso di soluzione negativa della seconda questione:

A quali disposizioni del regolamento n. 259/93 o altre disposizioni di diritto comunitario possa richiamarsi l'autorità competente di spedizione ai fini del diniego di spedizione di rifiuti, quando la spedizione stessa, contrariamente a quanto indicato dal notificatore, venga effettuata non a fini di recupero, bensì a fini di smaltimento.

4) Se ogni sistemazione di rifiuti in una miniera debba essere considerata, indipendentemente dalle concrete circostanze della sistemazione, quale smaltimento di rifiuti ai sensi del regolamento n. 259/93 in combinato disposto con l'allegato II/A della direttiva 75/242/CEE (procedimento D12).

5) In caso di soluzione negativa della quarta questione:

Quali criteri si debbano utilizzare per classificare un'operazione nell'ambito dell'allegato II della direttiva 75/442/CE».

Sulle prime tre questioni

25 Con le prime tre questioni, che occorre esaminare insieme, il giudice a quo chiede in sostanza, da un lato, se l'autorità competente di spedizione, ai sensi dell'art. 2, lett. c), del regolamento, sia competente a verificare se un progetto di spedizione classificato nella notifica come «spedizione di rifiuti a fini di recupero» corrisponda effettivamente a tale classificazione e, dall'altro, in tal caso, se tale autorità possa opporsi a detta spedizione qualora la classificazione data dal

notificatore sia errata, e chiede inoltre su quale disposizione di diritto comunitario essa debba quindi basarsi.

26 L'Abfall Service sostiene che l'autorità competente di spedizione non è competente a verificare l'esattezza della classificazione come operazione di recupero data dal notificatore e che, nell'ipotesi in cui tale classificazione sia errata, la detta autorità non ha nemmeno il diritto di vietare la spedizione dei rifiuti, eccettuato il caso di notifica manifestamente irregolare.

27 A tale proposito, l'Abfall Service sostiene che spetta solo all'autorità competente di destinazione emettere un'obiezione in caso di classificazione errata dell'oggetto della spedizione. Essa sostiene in particolare che, per quanto riguarda il motivo di obiezione previsto dall'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, del regolamento, solo l'autorità competente di destinazione può disporre in tempo utile delle informazioni relative all'impianto di recupero e ai costi di recupero e di smaltimento nello Stato di destinazione, informazioni che le permetteranno di sollevare l'obiezione con piena cognizione di causa.

28 L'Abfall Service aggiunge che, qualora l'autorità competente di spedizione e l'autorità competente di destinazione potessero controllare simultaneamente la finalità della spedizione, vi sarebbe il rischio che queste due autorità adottino decisioni divergenti.

29 Peraltro, l'Abfall Service sostiene che il regolamento va interpretato alla luce del principio della libera circolazione delle merci e nel rispetto del principio di priorità da dare al recupero dei rifiuti, il che implicherebbe che l'autorità competente di spedizione non possa vedersi riconoscere la facoltà di sollevare un'obiezione per un motivo relativo alla classificazione errata dell'oggetto della spedizione. Infatti, da un lato, vi sarebbe il rischio che l'autorità competente di spedizione utilizzi tale facoltà allo scopo di tutelare interessi economici nazionali e, dall'altro, l'esercizio di tale facoltà costituirebbe una limitazione ingiustificata al principio di priorità al recupero.

30 Per contro, i governi austriaco e tedesco, il governo francese, nelle osservazioni presentate all'udienza, nonché il governo olandese e la Commissione, ritengono che l'autorità competente di spedizione sia competente a verificare l'esattezza delle informazioni fornite dal notificatore, in particolare per quanto riguarda la classificazione della finalità della spedizione dei rifiuti.

31 Per quanto riguarda la questione su quale disposizione di diritto comunitario l'autorità competente di spedizione debba basarsi per opporsi ad un progetto di spedizione presentato a torto come destinato al recupero dei rifiuti, i governi austriaco e tedesco sostengono che l'obiezione di cui all'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, del regolamento può essere utilizzata in questo caso, per analogia. Il governo olandese e la Commissione non sono d'accordo con tale interpretazione della detta disposizione.

32 I governi austriaco e tedesco sostengono inoltre che l'autorità competente di spedizione potrebbe altresì basarsi sull'art. 7, n. 4, lett. a), primo trattino, del regolamento per opporsi a una spedizione classificata a torto come spedizione per il recupero dei rifiuti. Il governo tedesco considera che l'art. 4, n. 3, lett. a), i), del regolamento, che riguarda le spedizioni di rifiuti da smaltire, potrebbe parimenti essere utilizzato dall'autorità competente di spedizione, previa riclassificazione dell'oggetto della spedizione.

33 Il governo francese, nelle osservazioni presentate all'udienza, e il governo olandese sostengono che, nel caso in cui, contrariamente a quanto ha sostenuto il notificatore, non si tratti di una spedizione per il recupero, ma di una spedizione per lo smaltimento dei rifiuti, l'autorità competente di spedizione può riclassificare la spedizione, il che l'autorizza a sollevare un'obiezione ai sensi dell'art. 4, n. 3, del regolamento.

34 La Commissione sostiene dal canto suo che, in forza del principio generale di legalità, l'autorità competente di spedizione deve sollevare un'obiezione contro

una spedizione la cui finalità è stata erroneamente classificata dal notificatore, senza che sia necessario a tale scopo che detta autorità si basi su una disposizione precisa del regolamento.

Giudizio della Corte

35 Occorre rammentare, in limine, che la questione delle spedizioni di rifiuti è disciplinata in modo armonizzato a livello comunitario dal regolamento, per garantire la tutela dell'ambiente (sentenza 13 dicembre 2001, causa C-324/99, DaimlerChrysler, Racc. pag. I-9897, punto 42).

36 I casi in cui gli Stati membri possono opporsi a una spedizione di rifiuti tra di loro, per quanto riguarda i rifiuti destinati ad essere smaltiti, sono quelli tassativamente elencati dall'art. 4, n. 3, del regolamento (sentenza Daimler-Chrysler, citata, punto 50) e, per quanto riguarda i rifiuti destinati ad essere recuperati soggetti al procedimento di cui agli artt. 6-8 dello stesso regolamento, quelli che sono tassativamente elencati dall'art. 7, n. 4, del detto regolamento, ai sensi del n. 2 di tale disposizione.

37 Tuttavia, l'applicazione di tali disposizioni del regolamento, che definiscono le obiezioni che le autorità competenti di spedizione, di transito e di destinazione possono opporre alle spedizioni di rifiuti destinati, rispettivamente, ad essere smaltiti o ad essere recuperati, presuppone che la finalità della spedizione costituisca preliminarmente oggetto di una classificazione corretta con riguardo alle definizioni delle operazioni di smaltimento e di recupero di cui all'art. 1, lett. e) ed f), della direttiva, disposizioni che rinviano rispettivamente agli allegati II A e II B di quest'ultima.

38 La necessità di classificare correttamente la finalità della spedizione di rifiuti discende non soltanto dalle disposizioni del regolamento riguardanti i motivi di obiezione alle spedizioni, rammentate al punto 36 della presente sentenza, ma anche, più in generale, dall'insieme del regolamento, che, come si afferma nel suo ottavo 'considerando', applica procedure diverse in funzione della destinazione dei rifiuti, a seconda in particolare che questi siano destinati ad essere smaltiti o recuperati. Sarebbe compromesso uno degli obiettivi del regolamento, vale a dire l'obiettivo di facilitare le spedizioni di rifiuti destinati ad essere recuperati, rispetto alle spedizioni di rifiuti destinati ad essere smaltiti, grazie alla fissazione di norme meno onerose per i primi, qualora non fosse controllata la classificazione della finalità delle spedizioni di rifiuti.

39 In forza del regolamento, è compito del notificatore stesso classificare la finalità della spedizione di rifiuti nel documento di accompagnamento per mezzo del quale la notifica alle autorità competenti viene effettuata.

40 Tuttavia, dal sistema istituito dal regolamento discende che tutte le autorità competenti destinatarie della detta notifica devono verificare se la classificazione adottata dal notificatore sia conforme alle disposizioni del regolamento stesso ed opporsi alla spedizione nel caso in cui tale classificazione sia errata.

41 Tale obbligo deriva in particolare dall'art. 26 del regolamento, che impone agli Stati membri di vietare e di sanzionare qualsiasi traffico illecito, in particolare quello che risulta dal fatto che il notificatore ha dato una classificazione scientemente errata della finalità della spedizione, e dall'art. 30, n. 1, dello stesso regolamento, che impone espressamente agli Stati membri l'obbligo generale di adottare le disposizioni necessarie per garantire che le spedizioni di rifiuti abbiano luogo in conformità delle disposizioni del detto regolamento.

42 La validità di tale interpretazione non viene meno per effetto dell'argomentazione a cui fa riferimento l'Abfall Service, secondo la quale l'autorità di spedizione non sarebbe in grado di verificare l'esattezza della classificazione come «spedizione per il recupero dei rifiuti» data all'operazione dal notificatore.

43 Anzitutto, infatti, detta autorità, in forza dell'art. 6, n. 1, del regolamento, riceve una copia della notifica del progetto di spedizione di rifiuti destinati ad essere recuperati e dispone così di informazioni relative alla spedizione uguali a quelle comunicate all'autorità di destinazione. Inoltre, l'autorità di spedizione può del pari, in forza dell'art. 6, n. 4, del regolamento, chiedere al notificatore informazioni e documenti supplementari relativi al progetto di spedizione e, in forza dell'art. 6, n. 6, può chiedere al notificatore di fornirgli una copia del contratto stipulato per il recupero dei rifiuti. L'autorità di spedizione dispone così dei mezzi che le consentono di esercitare il suo controllo sull'esattezza della classificazione della finalità della spedizione.

44 Inoltre, non può essere accolto l'argomento dell'Abfall Service secondo il quale non è possibile ammettere che sia le autorità competenti di destinazione, sia le autorità competenti di spedizione devono verificare l'esattezza della classificazione data alla spedizione dal notificatore, poiché ciò potrebbe portare a classificazioni divergenti di una stessa spedizione. Infatti, il rischio di tali divergenze di classificazione è insito nel sistema creato dal regolamento stesso, che affida contemporaneamente a tutte le autorità competenti il compito di vigilare sul fatto che le spedizioni siano effettuate conformemente alle disposizioni del detto regolamento.

45 Infine, non si possono accogliere neanche gli argomenti dedotti dall'Abfall Service, relativi al principio della libera circolazione delle merci e al principio della priorità al recupero dei rifiuti. Da un lato, dal regolamento discende che l'autorità di spedizione può opporsi ad una spedizione di rifiuti, per il fatto che la classificazione della finalità della spedizione sarebbe errata, solo nel caso in cui tale classificazione non sia conforme al regolamento e non allo scopo di limitare il commercio tra gli Stati membri. Dall'altro, il principio di priorità al recupero dei rifiuti, che mira a promuovere tale recupero, si applica per definizione solo ai rifiuti effettivamente destinati ad essere recuperati e pertanto non impedisce che un controllo di tale destinazione sia effettuato, compreso quello disposto dall'autorità competente di spedizione.

46 Per quanto riguarda la questione su quale disposizione di diritto comunitario deve basarsi l'autorità competente di spedizione per opporsi ad una spedizione erroneamente classificata nella notifica, occorre rilevare anzitutto come dalla stessa formulazione dell'art. 7, n. 4, lett. a), quinto trattino, del regolamento emerga che la detta disposizione può essere applicata solo nel caso in cui almeno una parte dei rifiuti da spedire debba essere recuperata. Tale disposizione non può quindi essere applicata dall'autorità competente di spedizione per opporsi ad una spedizione di rifiuti che a suo avviso sono unicamente destinati ad essere smaltiti.

47 Qualora ritenga che la finalità di una spedizione sia stata erratamente classificata nella notifica, l'autorità competente di spedizione deve basare la sua obiezione alla spedizione sul motivo relativo a tale errore di classificazione, senza fare riferimento ad una delle disposizioni speciali del regolamento che definiscono le obiezioni che gli Stati membri possono opporre alle spedizioni di rifiuti. Tale obiezione ha, come le altre obiezioni previste dal regolamento, l'effetto di impedire la spedizione.

48 Il notificatore potrà in tal caso rinunciare a spedire i rifiuti in un altro Stato membro, o presentare una nuova notifica, oppure presentare apposito ricorso contro la decisione dell'autorità competente di spedizione che abbia sollevato un'obiezione alla spedizione. In ogni caso, non spetta ad un'autorità competente procedere d'ufficio alla riclassificazione della finalità di una spedizione di rifiuti, dal momento che tale riclassificazione unilaterale avrebbe come conseguenza che una stessa spedizione sarebbe esaminata da diverse autorità competenti alla luce di disposizioni di distinti capitoli del regolamento, il che sarebbe incompatibile con il sistema istituito da quest'ultimo.

49 Peraltro, occorre rammentare che la Corte ha statuito che il procedimento definito dal regolamento garantisce al notificatore che il suo progetto di spedizione sarà esaminato nei termini fissati dal suddetto regolamento e che egli sarà informato, al più tardi alla scadenza di tali termini, della possibilità di effettuare la spedizione e delle sue eventuali modalità (sentenza DaimlerChrysler, citata, punto 70). Di conseguenza, l'obiezione dell'autorità competente di

spedizione relativa alla classificazione errata di una spedizione notificata come spedizione di rifiuti destinati ad essere recuperati deve essere sollevata entro il termine previsto dall'art. 7, n. 2, del regolamento.

50 Alla luce delle precedenti considerazioni, si devono risolvere le prime tre questioni come segue:

— dal sistema istituito dal regolamento in parola discende che l'autorità competente di spedizione, ai sensi dell'art. 2, lett. c), dello stesso regolamento è l'autorità che è competente a verificare se un progetto di spedizione classificato nella notifica come «spedizione di rifiuti a fini di recupero» corrisponda effettivamente a tale classificazione, e

— che la detta autorità, qualora tale classificazione sia errata, deve opporsi alla spedizione sollevando una obiezione basata su tale errore di classificazione, nel termine previsto dall'art. 7, n. 2, del detto regolamento.

Sulla quarta e quinta questione

51 Con la quarta e quinta questione, che occorre esaminare insieme, il giudice a quo chiede in sostanza se il deposito di rifiuti in una miniera in disuso costituisca necessariamente un'operazione di smaltimento, ai sensi dell'allegato II A, punto D 12, della direttiva, o se siffatto deposito debba invece costituire oggetto di una valutazione caso per caso, per stabilire se si tratti di un'operazione di smaltimento o di un'operazione di recupero ai sensi della direttiva e, in tal caso, esso chiede in base a quali criteri debba essere effettuata tale valutazione.

52 L'Abfall Service, nonché i governi austriaco e tedesco, ritengono che il deposito di rifiuti in una miniera in disuso debba essere classificato come smaltimento o come recupero in funzione delle circostanze proprie di ciascun caso.

53 Per quanto riguarda i criteri da utilizzare per effettuare tale classificazione, l'Abfall Service sostiene come dalla direttiva emerga che la preservazione delle risorse naturali come materie prime e l'intento del recupero dei rifiuti costituiscono gli obiettivi che permettono di caratterizzare un'operazione di recupero. Essa sostiene che la pericolosità o meno dei rifiuti dovrebbe altresì essere presa in considerazione, poiché il fatto che taluni rifiuti sono pericolosi induce a ritenere che l'operazione che li riguarda sia un'operazione di smaltimento.

54 Secondo i governi austriaco e tedesco, la classificazione di un'operazione di deposito di rifiuti in una miniera in disuso alla luce delle disposizioni della direttiva dipende essenzialmente dalla questione se i rifiuti di cui trattasi presentino le caratteristiche appropriate, alla luce delle tecniche minerarie, per essere utilizzati come materiali di riempimento. Il governo tedesco aggiunge che l'obiettivo della preservazione delle risorse naturali perseguito dalla direttiva implica la necessità di basarsi sull'obiettivo principale dell'operazione per classificare quest'ultima, poiché il fatto che taluni rifiuti siano utilizzati come sostituti di risorse naturali induce a considerare che l'operazione costituisca un recupero di questi ultimi.

55 Il governo francese, nelle osservazioni all'udienza, nonché il governo olandese e la Commissione, considerano al contrario che qualsiasi deposito di rifiuti in una miniera in disuso deve essere classificato come operazione di smaltimento, poiché esso si ricollega all'operazione menzionata all'allegato II A, lett. D 12, della direttiva. Il governo olandese e la Commissione precisano che tale tipo di deposito potrebbe altresì essere considerato in alcuni casi nel senso che esso si ricollega alle operazioni di cui ai punti D 1 e D 3 del suddetto allegato.

56 I governi francese e olandese aggiungono che il riciclaggio, il reimpiego o il recupero sono operazioni che presuppongono che i rifiuti siano soggetti ad un trattamento preventivo per la loro riutilizzazione. Secondo tali governi, questa condizione non sarebbe soddisfatta in caso di deposito di rifiuti in una miniera in disuso.

57 Inoltre, secondo la Commissione, è possibile che vi siano utilizzazioni di rifiuti che non siano espressamente comprese nelle operazioni descritte negli allegati II A e II B della direttiva; tali utilizzazioni rientrano tuttavia nell'ambito di applicazione di quest'ultima ed in quello del regolamento.

Giudizio della Corte

58 Si deve osservare, in limine, che né il regolamento né la direttiva contengono una definizione generale delle nozioni di smaltimento e di recupero dei rifiuti, ma si limitano a rinviare agli allegati II A e II B della detta direttiva, nei quali sono elencate diverse operazioni che rientrano nell'una o nell'altra di tali nozioni.

59 Come si precisa nella nota introduttiva contenuta negli allegati II A e II B della direttiva, ciascuno di questi allegati è diretto a ricapitolare le operazioni di smaltimento e di recupero come esse sono effettuate nella pratica. Risulta peraltro dalla formulazione delle operazioni figuranti nei detti allegati che alcune di tali operazioni sono descritte in termini molto generici e corrispondono in realtà a categorie di operazioni, e che alcuni esempi di operazioni sono talvolta forniti per illustrare la categoria di operazioni di cui trattasi.

60 Di conseguenza occorre constatare che gli allegati II A e II B della direttiva mirano a ricapitolare le operazioni di smaltimento o di recupero più frequenti e non ad elencare in modo preciso ed esauriente tutte le operazioni di smaltimento o di recupero dei rifiuti ai sensi della direttiva.

61 Dal criterio così adottato dal legislatore comunitario discende, da un lato, che taluni metodi di smaltimento o di recupero dei rifiuti possono non essere menzionati espressamente nelle operazioni elencate negli allegati II A e II B della direttiva, in particolare poiché il loro impiego è emerso soltanto successivamente all'ultimo adattamento dei detti allegati al progresso scientifico e tecnico, e, dall'altro, che talune operazioni possono corrispondere contemporaneamente alla formulazione di operazioni menzionate sia nell'allegato II A sia nell'allegato II B della direttiva.

62 Orbene, dalla direttiva risulta che qualsiasi trattamento dei rifiuti rientrante nel suo ambito di applicazione deve poter essere classificato o come smaltimento, o come recupero dei rifiuti, al fine di applicare le norme distinte stabilite dalla detta direttiva per queste due categorie di operazioni, in particolare per quanto riguarda il regime di autorizzazione al quale sono soggetti gli stabilimenti o le imprese che effettuano tali operazioni. Come risulta dal punto 38 della presente sentenza, l'applicazione del regolamento presuppone altresì, per la determinazione delle norme applicabili ad una spedizione di rifiuti, che la destinazione di questi possa essere classificata o come smaltimento o come recupero.

63 Di conseguenza, ai fini dell'applicazione della direttiva e del regolamento, qualsiasi operazione di trattamento dei rifiuti deve poter essere classificata come smaltimento oppure come recupero e una stessa operazione non può essere classificata contemporaneamente come smaltimento e come recupero.

64 Di conseguenza, allorché un'operazione di trattamento di rifiuti non può essere ricollegata ad una sola delle operazioni o categorie di operazioni menzionate negli allegati II A o II B della direttiva, alla luce della sola formulazione delle operazioni di cui trattasi, tale operazione va classificata caso per caso alla luce degli obiettivi della direttiva stessa.

65 Ciò vale nel caso di specie, in quanto il deposito di scorie e di ceneri in una miniera in disuso costituisce un'operazione che, alla luce della sola formulazione delle operazioni di cui trattasi, può essere ricollegata all'operazione di smaltimento menzionata all'allegato II A, punto D 12, della direttiva, oppure all'operazione di recupero di cui all'allegato II B, punto R 5, della detta direttiva.

66 A tal proposito, occorre rammentare che, ai sensi dell'art. 3, n. 1, lett. b), della direttiva, gli Stati membri devono adottare misure appropriate per promuovere il recupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie, nonché l'uso di rifiuti come fonte di energia.

67 Occorre rilevare anzitutto che, come ha osservato l'avvocato generale al paragrafo 82 delle sue conclusioni, sebbene la nozione di «recupero» implichi in genere un previo trattamento dei rifiuti, né dal detto art. 3, n. 1, lett. b), né da alcun'altra disposizione della direttiva emerge che il fatto che taluni rifiuti abbiano costituito oggetto di siffatto trattamento sia una condizione necessaria per classificare un'operazione come «recupero» ai sensi dell'art. 1, lett. f), della direttiva.

68 Occorre parimenti osservare che, come l'avvocato generale ha precisato al paragrafo 84 delle sue conclusioni, né dal detto art. 3, n. 1, lett. b), né da alcun'altra disposizione della direttiva emerge che il fatto che taluni rifiuti siano o meno pericolosi sia di per sé un criterio rilevante per stabilire se un'operazione di trattamento dei rifiuti debba essere classificata come «recupero» ai sensi dell'art. 1, lett. f), della direttiva.

69 Discende per contro dall'art. 3, n. 1, lett. b), della direttiva, nonché dal quarto 'considerando' della stessa, che la caratteristica essenziale di un'operazione di recupero di rifiuti consiste nel fatto che il suo obiettivo principale è che i rifiuti possano svolgere una funzione utile, sostituendosi all'uso di altri materiali che avrebbero dovuto essere utilizzati per svolgere tale funzione, il che consente di preservare le risorse naturali.

70 Spetta al giudice a quo applicare tale criterio al caso di specie, al fine di classificare come operazione di smaltimento o come operazione di recupero il deposito in una miniera in disuso dei rifiuti di cui trattasi.

71 Alla luce delle precedenti considerazioni, si devono risolvere la quarta e la quinta questione come segue: il deposito di rifiuti in una miniera in disuso non costituisce necessariamente un'operazione di smaltimento dei rifiuti, ai sensi dell'allegato II A, punto D 12, della direttiva.

Tale deposito deve costituire l'oggetto di una valutazione caso per caso, al fine di stabilire se si tratti di un'operazione di smaltimento oppure di un'operazione di recupero ai sensi della detta direttiva.

Tale deposito costituisce un recupero se mira principalmente a che i rifiuti possano svolgere una funzione utile, sostituendosi all'impiego di altri materiali che avrebbero dovuto essere usati per svolgere tale funzione.

Sulle spese

72 Le spese sostenute dai governi austriaco, tedesco, francese ed olandese, 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 (Quinta Sezione),

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Verwaltungsgerichtshof con ordinanza 16 dicembre 1999, dichiara:

1) **Dal sistema istituito dal 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 della Commissione 18 maggio 1998, 98/368/CE, discende quanto segue:**

— **l'autorità competente di spedizione, ai sensi dell'art. 2, lett. c), dello stesso regolamento, è competente a verificare se un progetto di spedizione classificato nella notifica come «spedizione di rifiuti a fini di recupero» corrisponda effettivamente a tale classificazione e**

— la detta autorità, qualora tale classificazione sia errata, deve opporsi alla spedizione sollevando un'obiezione basata su tale errore di classificazione nel termine previsto dall'art. 7, n. 2, del detto regolamento.

2) Il deposito di rifiuti in una miniera in disuso non costituisce necessariamente un'operazione di smaltimento ai sensi dell'allegato II A, punto D 12, 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, e dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE.

Tale deposito deve costituire oggetto di una valutazione caso per caso, al fine di stabilire se si tratti di un'operazione di smaltimento oppure di un'operazione di recupero ai sensi della detta direttiva.

Tale deposito costituisce un recupero se mira principalmente a che i rifiuti possano svolgere una funzione utile, sostituendosi all'impiego di altri materiali che avrebbero dovuto essere usati per svolgere tale funzione.

Jann von Bahr La Pergola

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 27 febbraio 2002.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

P. Jann