ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

27 de Fevereiro de 2002 *

No processo C-6/00,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Verwaltungsgerichtshof (Áustria), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Abfall Service AG (ASA)

e

Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.° 259/93 do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade (JO L 30, p. 1), na redacção dada pela Decisão 98/368/CE da Comissão, de 18 de Maio de 1998 (JO L 165, p. 20), bem como da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129), na redacção dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32), e pela Decisão 96/350/CE da Comissão, de 24 de Maio de 1996 (JO L 135, p. 32),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, S. von Bahr e A. La Pergola (relator), juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: D. Louterman-Hubeau, chefe de divisão,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Abfall Service AG (ASA), por C. Onz, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo austríaco, por C. Pesendorfer, na qualidade de agente,

— em representação do Governo alemão, por W.-D. Plessing e B. Muttelsee-Schön, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo neerlandês, por M. A. Fierstra, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. zur Hausen, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Abfall Service AG (ASA), representada por C. Onz, do Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie, representado por C. Glasel e A. Moser, na qualidade de agentes, do Governo alemão, representado por W.-D. Plessing, do Governo francês, representado por D. Colas, na qualidade de agente, e da Comissão, representada por G. zur Hausen, na audiência de 12 de Julho de 2001,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 15 de Novembro de 2001,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 16 de Dezembro de 1999, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 11 de Janeiro de 2000, o Verwaltungsgerichtshof submeteu, nos termos do artigo 234.° CE, cinco questões prejudiciais sobre a interpretação do Regulamento (CEE) n.° 259/93 do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade (JO L 30, p. 1), na redacção dada pela Decisão 98/368/CE da Comissão, de 18 de Maio de 1998 (JO L 165, p. 20, a seguir «regulamento»), bem como da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129), na redacção dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32), e pela Decisão 96/350/CE da Comissão, de 24 de Maio de 1996 (JO L 135, p. 32, a seguir «directiva»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio entre a Abfall Service AG (ASA) (a seguir «Abfall Service») e o Bundesminister für Unwelt, Jugend und Familie (a seguir «BMU») quanto à legalidade da decisão pelo qual este se opôs a um transferência de resíduos que aquela se propunha efectuar.

Enquadramento jurídico

A directiva

3 A directiva tem por objectivo essencial a protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, transporte, tratamento, armazenamento e depósito dos resíduos. Em especial, o quarto considerando da Directiva 75/442 refere dever incentivar-se a recuperação dos resíduos e a utilização dos materiais de recuperação, a fim de preservar os recursos naturais.

4 A directiva define, na alínea e) do artigo 1.°, «eliminação» como «qualquer das operações previstas no anexo II A», e, na alínea f), «aproveitamento» como «qualquer das operações previstas no anexo II B».

5 Nos termos do n.° 1 do artigo 3.° da directiva:

«Os Estados-Membros tomarão medidas adequadas para promover:

a) Em primeiro lugar, a prevenção ou a redução da produção e da nocividade dos resíduos [...]

b) Em segundo lugar:

— o aproveitamento dos resíduos por reciclagem, reemprego, reutilização ou qualquer outra acção tendente à obtenção de matérias-primas secundárias

ou

— a utilização de resíduos como fonte de energia.»

6 De acordo com anexo II A da directiva, intitulado «Operações de eliminação»:

«Nota: O presente anexo destina-se a enumerar as operações de eliminação tal como surgem na prática. [...]

D 1 Deposição sobre o solo ou no seu interior (por exemplo, aterro sanitário, etc.)

[...]

D 3 Injecção em profundidade (por exemplo, injecção de resíduos por bombagem em poços, cúpulas salinas ou depósitos naturais, etc.)

[...]

D 12 Armazenagem permanente (por exemplo, armazenagem de contentores numa mina, etc.)

[...]»

7 Nos termos do anexo II B da directiva, intitulado «Operações de valorização»:

«Nota: O presente anexo destina-se a enumerar as operações de valorização tal como surgem na prática. [...]

[...]

R 5 Reciclagem/recuperação de outras matérias inorgânicas

[...]

R 10 Tratamento no solo em benefício da agricultura ou para melhorar o ambiente

[...]»

O regulamento

8 O regulamento organiza designadamente a fiscalização e o controlo das transferências de resíduos entre Estados-Membros.

9 O regulamento define, na alínea i) do artigo 2.°, «eliminação» como «a eliminação conforme definida na alínea e) do artigo 1.° da Directiva 75/422/CEE», e, na alínea k), «valorização» como «o aproveitamento conforme definido na alínea f) do artigo 1.° da Directiva 75/442/CEE».

10 O título II do regulamento, intitulado «Transferência de resíduos entre Estados-Membros», comporta designadamente dois capítulos distintos, tratando um do procedimento aplicável às transferências de resíduos destinados a eliminação (capítulo A, artigos 3.° a 5.°) e o outro do procedimento aplicável às transferências de resíduos destinados a valorização (capítulo B, artigos 6.° a 11.°). O procedimento previsto para esta segunda categoria de resíduos é menos limitativo do que o aplicável à primeira categoria.

11 Por força das disposições do n.° 1 do artigo 6.° do regulamento, quando o produtor ou detentor de resíduos tiver a intenção de transferir resíduos destinados a valorização enumerados no Anexo III do referido regulamento (Lista laranja de resíduos) de um Estado-Membro para outro, e/ou de os fazer transitar por um ou vários outros Estados-Membros, notificará a autoridade competente de destino e enviará cópias dessa notificação às autoridades competentes de expedição e de trânsito bem como ao destinatário.

12 De acordo com o n.º 3 do artigo 6.º do regulamento, a notificação será efectuada mediante o documento de acompanhamento que é emitido pela autoridade competente de expedição. O n.º 5 da referida disposição precisa as informações que devem ser fornecidas pelo notificador no documento de acompanhamento, entre as quais constam as informações relativas às operações de valorização mencionadas no anexo II B da directiva (quinto travessão do n.º 5 do artigo 6.º).

13 De acordo com o n.º 6 do artigo 6.º do referido regulamento, o notificador deve fazer um contrato com o destinatário para a valorização dos resíduos e uma cópia desse contrato deve ser fornecida à autoridade competente, a pedido desta.

14 O n.º 2 do artigo 7.º do regulamento estabelece o prazo bem como as condições e modalidades que devem ser respeitadas pelas autoridades competentes de destino, de expedição e de trânsito para levantarem objecções ao projecto notificado de transferência de resíduos para valorização. A referida disposição prevê em especial que as objecções devem basear-se no respectivo n.º 4.

15 A alínea a) do n.º 4 do artigo 7.º do regulamento determina:

«As autoridades competentes de destino e de expedição podem levantar objecções fundamentadas à transferência prevista:

— de acordo com a Directiva 75/442/CEE, em especial com o seu artigo 7.º

ou

— se a transferência não respeitar as disposições legislativas e regulamentares nacionais relativas à protecção do ambiente, à ordem pública, à segurança pública ou à protecção da saúde

ou

— se o notificador ou o destinatário tiverem sido culpados, no passado, de transferências ilegais. Nesse caso, a autoridade competente de expedição poderá indeferir todas as transferências que envolvam a pessoa em causa, nos termos da legislação nacional

ou

— se a transferência colidir com obrigações decorrentes de acordos internacionais celebrados pelos Estados-Membros interessados

ou

— se a razão entre os resíduos susceptíveis de valorização e os resíduos não susceptíveis de valorização, o valor estimativo dos materiais a serem finalmente valorizados ou o custo da operação de valorização e da eliminação da fracção não valorizável dos resíduos não justificarem a valorização sob o ponto de vista económico e do ambiente.»

16 O artigo 26.° do regulamento prevê:

«1. São consideradas ilícitas todas as transferências de resíduos:

[...]

c) Efectuadas com a autorização das autoridades competentes interessadas obtida por falsificação, declarações falsas ou fraude

[...]

5. Os Estados-Membros tomarão as medidas judiciais adequadas para proibir e punir as transferências ilícitas.»

17 De acordo com o n.° 1 do artigo 30.° do regulamento:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para garantir que as transferências de resíduos sejam efectuadas nos termos do presente regulamento. Essas medidas podem incluir inspecções dos estabelecimentos e empresas, nos termos do artigo 13.° da Directiva 75/442/CEE, e controlos locais das transferências.»

O processo principal e as questões prejudiciais

18 Em 2 de Março de 1998, a Abfall Service, domiciliada em Graz (Áustria), notificou ao BMU, enquanto autoridade competente de expedição, a sua intenção de transferir 7 000 toneladas de resíduos perigosos para a empresa Salzwerke AG, com sede na Alemanha.

19 De acordo com essa notificação, os resíduos em causa eram escórias ou sedimentos, resultantes da actividade da estação de queima de resíduos, transformados num «produto específico» numa instalação de tratamento de resíduos da cidade de Viena (Áustria). Esses resíduos destinavam-se a ser depositados numa antiga mina de sal em Kochendorf (Alemanha), a fim de encher galerias (atulhamento da mina).

20 Em documentos juntos à notificação, a Abfall Service qualificava de «valorização» a utilização dos resíduos a transferir, classificando-a como abrangida pela operação mencionada no anexo II B, ponto R 5, da directiva.

21 A autoridade competente de destino, o Regierungspräsidium de Estugarda (Alemanha), informou a Abfall Service de que provavelmente nada se oporia à aprovação da referida notificação enquanto operação de valorização.

22 Por decisão de 19 de Junho de 1998, o BMU suscitou uma objecção a essa transferência nos termos do quinto travessão da alínea a) do n.º 4 do artigo 7.º do regulamento. Essa objecção baseava-se no facto de a transferência prevista constituir na realidade uma operação de eliminação, a saber, a operação mencionada no anexo II A, ponto D 12, da directiva.

23 A Abfall Service interpôs recurso da decisão do BMU para o Verwaltungsgerichtshof. Alegou, em especial, que a fundamentação da objecção, a saber, que a operação prevista não constituía uma valorização, antes uma eliminação, não corresponde às circunstâncias referidas no quinto travessão da alínea a) do n.° 4 do artigo 7.° do regulamento.

24 Nestas circunstâncias, o Verwaltungsgerichtshof, considerando que a resolução do litígio que lhe foi submetido depende da interpretação do direito comunitário, decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Está a autoridade competente de expedição autorizada, pelo Regulamento (CE) n.° 259/93, de 1 de Fevereiro de 1993, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade, a controlar a justeza da classificação [...], feita pelo notificador ao abrigo do artigo 6.°, n.° 5, quinto travessão, do Regulamento n.° 259/93, da valorização dos resíduos a transferir como uma operação de valorização prevista no anexo II B da Directiva 75/442/CEE, e, no caso de tal classificação ser incorrecta, está a autoridade autorizada a proibir a transferência dos resíduos?

2) Pode a autoridade competente de expedição apoiar-se na previsão legal constante do artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, do Regulamento n.° 259/93 para, através da fundamentação da objecção levantada contra a transferência dos resíduos, sustentar que a planeada transferência dos resíduos contraria a classificação feita pelo notificador no documento de acompanhamento, por não ser destinada a valorização mas sim a eliminação?

3) No caso de resposta negativa à segunda questão:

Em que disposição do Regulamento n.º 259/93 ou do direito comunitário em geral pode a autoridade competente de expedição basear-se para a recusa de autorização da transferência de resíduos, quando tal transferência, contrariamente ao referido pelo notificador, não tem a finalidade de valorização mas sim de eliminação?

4) Deve qualquer colocação de resíduos numa mina, independentemente das circunstâncias concretas de tal colocação, ser considerada uma eliminação de resíduos na acepção do Regulamento n.º 259/93, conjugado com o anexo II A da Directiva 75/442/CEE, ponto D 12)?

5) Em caso de resposta negativa à quarta questão:

Segundo que critérios deve proceder-se à classificação como operação prevista no anexo II da Directiva 75/442/CEE?»

Quanto às três primeiras questões

25 Pelas três primeiras questões, que cabe examinar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, por um lado, se a autoridade competente de expedição, na acepção da alínea c) do artigo 2.º do regulamento, tem competência para verificar se um projecto de transferência qualificado na notificação como «transferência de resíduos para valorização» corresponde efectivamente a essa qualificação e, por outro, se, nesse caso, essa autoridade

pode opor-se à transferência quando a qualificação dada pelo notificador é errada e em que disposição do direito comunitário se deve então fundar.

26 A Abfall Service argumenta que a autoridade competente de expedição não tem competência para verificar a exactidão da qualificação como operação de valorização dada pelo notificador e que, na hipótese de tal qualificação ser errada, a referida autoridade também não tem o direito de proibir a transferência de resíduos, salvo em caso de notificação manifestamente abusiva.

27 A este respeito, a Abfall Service sustenta caber unicamente à autoridade competente de destino emitir uma objecção em caso de errada qualificação do objecto da transferência. Alega, em especial, que, tratando-se do fundamento previsto no quinto travessão da alínea a) do n.° 4 do artigo 7.° do regulamento, só a autoridade competente de destino pode dispor em tempo útil das informações quanto à instalação de valorização bem como aos custos de valorização e eliminação no Estado de destino, informações essas que lhe permitirão suscitar a objecção com perfeito conhecimento de causa.

28 A Abfall Service acrescenta que, se a autoridade competente de expedição e a autoridade competente de destino pudessem controlar simultaneamente a finalidade da transferência, existiria risco de essas duas autoridades adoptarem decisões divergentes.

29 Ademais, a Abfall Service sustenta que o regulamento deve ser interpretado à luz do princípio da livre circulação de mercadorias e com respeito do princípio da prioridade da valorização dos resíduos, o que implica não poder ser atribuída à autoridade competente de expedição a faculdade de suscitar uma objecção com base na errada qualificação do objecto da transferência. Com efeito, existe, por um lado, o risco de a autoridade competente de expedição utilizar essa faculdade para proteger interesses económicos nacionais e, por outro, de o exercício de tal faculdade constituir limitação injustificada ao princípio da prioridade da valorização.

30 Pelo contrário, os Governos austríaco e alemão, o Governo francês, nas observações que apresentou na audiência, bem como o Governo neerlandês e a Comissão, entendem que a autoridade competente de expedição é competente para verificar a exactidão das informações prestadas pelo notificador, designadamente no que se refere à qualificação da finalidade da transferência dos resíduos.

31 No que se refere à questão de saber em que disposição de direito comunitário deve a autoridade competente de expedição fundar-se para se opor a um projecto de transferência erradamente apresentado como destinado à valorização dos resíduos, os Governos austríaco e alemão sustentam que a objecção prevista no quinto travessão da alínea a) do n.° 4 do artigo 7.° do regulamento pode ser utilizada nesse caso, por analogia. O Governo neerlandês e a Comissão não subscrevem tal interpretação dessa disposição.

32 Os Governos austríaco e alemão sustentam ainda que a autoridade competente de expedição pode igualmente fundar-se no primeiro travessão da alínea a) do n.° 4 do artigo 7.° do regulamento para se opor a uma transferência erradamente qualificada de transferência para valorização dos resíduos. O Governo alemão considera que a subalínea i) da alínea a) do n.° 3 do artigo 4.° do regulamento, respeitante às transferências de resíduos destinados a eliminação, pode igualmente ser utilizada pela autoridade competente de expedição, após requalificação do objecto da transferência.

33 O Governo francês, nas observações apresentadas na audiência, e o Governo neerlandês sustentam que, quando, contrariamente ao indicado pelo notificador, não se trate de uma transferência para valorização dos resíduos mas de uma transferência para a respectiva eliminação, a autoridade competente de expedição pode requalificar a transferência, o que a autoriza a suscitar uma objecção nos termos do n.° 3 do artigo 4.° do regulamento.

34 Por seu lado, a Comissão sustenta que, por força do princípio geral da legalidade, a autoridade competente de expedição deve suscitar uma objecção contra a

transferência cuja finalidade seja incorrectamente qualificada pelo notificador, sem que, para esse efeito, seja necessário que tal autoridade se baseie numa disposição precisa do regulamento.

Apreciação do Tribunal de Justiça

35 Recorde-se, a título liminar, que a questão das transferências de resíduos está regulada de forma harmonizada, a nível comunitário, pelo regulamento, com vista a garantir a protecção do ambiente (acórdão de 13 de Dezembro de 2001, Daimler-Chrysler, C-324/99, Colect., p. I-9897, n.° 42).

36 Os casos em que os Estados-Membros se podem opor a uma transferência de resíduos entre si são, no que se refere aos resíduos destinados a serem eliminados, os que estão limitativamente enumerados no n.° 3 do artigo 4.° do regulamento (acórdão Daimler-Chrysler, já referido, n.° 50) e, no que se refere aos resíduos destinados a valorização sujeitos ao procedimento previsto nos artigos 6.° a 8.° do mesmo regulamento, os que estão limitativamente enumerados no n.° 4 do artigo 7.° do dito regulamento, nos termos do n.° 2 desta disposição.

37 Contudo, a aplicação dessas disposições do regulamento, que definem as objecções que as autoridades competentes de expedição, trânsito e destino podem opor às transferências de resíduos destinados, respectivamente, a ser eliminados ou valorizados, pressupõe que o objecto da transferência tenha sido previamente objecto de uma correcta qualificação à luz das definições das operações de eliminação e valorização que constam das alíneas e) e f) do artigo 1.° da directiva, disposições essas que remetem respectivamente para os seus anexos II A e II B.

38 A necessidade de qualificar correctamente a finalidade da transferência de resíduos decorre não apenas das disposições do regulamento relativas ao fundamentos de objecção às transferências, recordadas no n.º 36 do presente acórdão, mas também, de forma mais geral, do conjunto do regulamento, que, como refere o respectivo oitavo considerando, aplica procedimentos diferentes consoante o destino dos resíduos, quer este seja a eliminação quer a valorização. Um dos objectivos do regulamento, o de facilitar as transferências de resíduos destinados a valorização, relativamente às transferências de resíduos destinados a eliminação, graças ao estabelecimento de regras menos limitativas para as primeiras, ficaria comprometido se não fosse controlada a qualificação da finalidade das referidas transferências.

39 Por força do regulamento, incumbe ao notificador qualificar, ele próprio, a finalidade da transferência de resíduos no documento de acompanhamento através do qual é efectuada a notificação às autoridades competentes.

40 Decorre contudo do sistema instituído pelo regulamento que todas as autoridades competentes destinatárias da referida notificação devem verificar se a qualificação dada pelo notificador é conforme com as disposições do regulamento e opor-se à transferência quando tal qualificação seja errada.

41 Esta obrigação decorre em especial do artigo 26.º do regulamento, que obriga os Estados-Membros a proibir e sancionar qualquer tráfego ilícito, designadamente o decorrente do facto de o notificador ter dado conscientemente uma qualificação errada da finalidade da transferência, bem como do n.º 1 do artigo 30.º do mesmo regulamento, que estabelece expressamente a obrigação geral de os Estados-Membros tomarem as medidas necessárias para garantir que as transferências de resíduos sejam efectuadas nos termos do referido regulamento.

42 Esta interpretação não é posta em causa pela argumentação invocada pela Abfall Service de que a autoridade de expedição não está em condições de verificar a exactidão da qualificação da «transferência para valorização dos resíduos» dada à operação pelo notificador.

43 Antes de mais, com efeito, a autoridade de expedição recebe, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º do regulamento, uma cópia da notificação do projecto de transferência de resíduos destinados a valorização, dispondo assim de informações sobre a transferência iguais às comunicadas à autoridade de destino. Além disso, a autoridade de expedição pode também, nos termos do n.º 4 do artigo 6.º do regulamento, solicitar ao notificador informações e documentação complementar sobre o projecto de transferência e, por força do n.º 6 da mesma disposição, pedir ao notificador que lhe forneça cópia do contrato celebrado para a valorização dos resíduos. A autoridade de expedição dispõe assim dos meios para exercer o seu controlo sobre a exactidão da qualificação da finalidade da referida transferência.

44 No que se refere, em seguida, ao argumento da Abfall Service de que não é possível admitir que tanto as autoridades competentes de destino como as de expedição sejam obrigadas a verificar a exactidão da qualificação dada à transferência pelo notificador, por tal poder conduzir a qualificações divergentes de uma mesma transferência, tal argumento não pode ser acolhido. Com efeito, o risco de tais divergências de qualificação é inerente ao sistema instituído pelo próprio regulamento, que confia simultaneamente ao conjunto de autoridades competentes a responsabilidade de zelar por que as transferências sejam efectuadas em conformidade com as disposições do referido regulamento.

45 Por último, os argumentos invocados pela Abfall Service quanto ao princípio da livre circulação de mercadorias e ao princípio da prioridade a conceder à valorização dos resíduos não podem também ser acolhidos. Por um lado, decorre do regulamento que a autoridade de expedição apenas se pode opor a uma transferência de resíduos com fundamento em ser errada a qualificação da finalidade da transferência quando tal qualificação não for conforme com o regulamento, e não com o objectivo de restringir o comércio entre os Estados-Membros. Por outro lado, o princípio da prioridade a dar à valorização dos resíduos, que visa promover tal valorização, apenas se aplica por definição aos resíduos efectivamente destinados a valorização, não proibindo, assim, que seja efectuado um controlo desse destino, inclusive pela autoridade competente de expedição.

46 No que se refere à questão de saber em que disposição de direito comunitário se deve fundar a autoridade competente de expedição para se opor a uma transferência erradamente qualificada na notificação, diga-se previamente decorrer dos próprios termos do quinto travessão da alínea a) do n.º 4 do artigo 7.º do regulamento que esta disposição apenas pode ser aplicada quando pelo menos uma parte dos resíduos a transferir deva ser aproveitada. Esta disposição não pode, assim, ser aplicada pela autoridade competente de expedição para se opor a uma transferência de resíduos unicamente destinados, segundo ela, a serem eliminados.

47 Caso considere que a finalidade de uma transferência foi erradamente qualificada na notificação, a autoridade competente de expedição deve basear a sua objecção à transferência no fundamento decorrente desse erro de qualificação, sem referência a qualquer das disposições específicas do regulamento que definem as objecções que os Estados-Membros podem opor às transferências de resíduos. Como as demais objecções previstas no regulamento, esta objecção tem por efeito impedir a transferência.

48 O notificador poderá então renunciar à transferência dos resíduos para outro Estado-Membro, apresentar nova notificação ou interpor recurso adequado da decisão da autoridade competente de expedição que suscitou uma objecção à transferência. Em qualquer caso, não cabe à autoridade competente proceder oficiosamente à requalificação da finalidade de uma transferência de resíduos, uma vez que tal requalificação unilateral teria por consequência ser a mesma transferência examinada pelas diferentes autoridades competentes à luz de disposições integradas em distintos capítulos do regulamento, o que seria incompatível com o sistema por este instituído.

49 Recorde-se ademais que o Tribunal de Justiça julgou já que o procedimento definido pelo regulamento garante a quem procede à notificação que o seu projecto de transferência será examinado nos prazos fixados pelo regulamento e que será informado, o mais tardar no termo destes prazos, sobre a questão de saber se, e eventualmente em que condições, poderá ser realizada a transferência (acórdão Daimler-Chrysler, já referido, n.º 70). Assim, a objecção da autoridade

competente de expedição quanto à errada qualificação de uma transferência notificada como sendo uma transferência de resíduos destinados a valorização deve ser suscitada no prazo previsto no n.º 2 do artigo 7.º do regulamento.

50 À luz das considerações precedentes, cabe responder às três primeiras questões que decorre do sistema instituído pelo regulamento

— que a autoridade competente de expedição, na acepção da alínea c) do respectivo artigo 2.º, tem competência para verificar se um projecto de transferência qualificado na notificação como «transferência de resíduos para valorização» corresponde efectivamente a essa qualificação, e

— que a referida autoridade deve, se a qualificação for errada, opor-se à transferência suscitando uma objecção fundada nesse erro de qualificação no prazo previsto no n.º 2 do artigo 7.º do referido regulamento.

Quanto às quarta e quinta questões

51 Pelas quarta e quinta questões, que cabe examinar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o depósito de resíduos numa mina desafectada constitui necessariamente uma operação de eliminação, na acepção do anexo II A, ponto D 12, da directiva, ou se, pelo contrário, tal depósito deve ser objecto de uma apreciação caso a caso para determinar se se trata de uma operação de eliminação ou de uma operação de valorização na acepção da directiva e, nesse caso, com base em que critérios deve ser efectuada tal apreciação.

52 A Abfall Service, tal como os Governos austríaco e alemão, considera que o depósito de resíduos numa mina desafectada deve ser qualificada de eliminação ou valorização em função das circunstâncias específicas de cada caso.

53 No que se refere aos critérios a utilizar para efectuar tal qualificação, a Abfall Service sustenta decorrer da directiva que a preservação dos recursos naturais em matérias-primas e a preocupação de recuperação dos resíduos constituem os objectivos que permitem caracterizar uma operação de valorização. Argumenta que a natureza perigosa ou não dos resíduos deve também ser tomada em consideração, sendo que o facto dos resíduos serem perigosos constitui indício de que a operação que lhes diz respeito é uma operação de eliminação.

54 Para os Governos austríaco e alemão, a qualificação de uma operação de depósito de resíduos numa mina desafectada à luz das disposições da directiva depende essencialmente da questão de saber se os resíduos em causa apresentam as características adequadas, à luz das técnicas mineiras, para serem utilizados como materiais de atulho. O Governo alemão acrescenta que o objectivo de preservação dos recursos naturais prosseguido pela directiva implica a necessidade de nos fundarmos no objectivo principal da operação para a qualificar, sendo que o facto de os resíduos serem utilizados como substitutos de recursos naturais conduz a considerar que a operação constitui uma sua valorização.

55 O Governo francês, nas observações apresentadas na audiência, bem como o Governo neerlandês e a Comissão consideram pelo contrário que qualquer depósito de resíduos numa mina desafectada deve ser qualificado como operação de eliminação, visto relacionar-se com a operação referida no anexo II A, ponto D 12, da directiva. O Governo neerlandês e a Comissão precisam que esse tipo de depósito também pode ser considerado em alguns casos como relacionado com as operações referidas nos pontos D 1 e D 3 do referido anexo.

56 Os Governos francês e neerlandês acrescentam que a reciclagem, a reutilização ou a recuperação são operações que pressupõem que os resíduos sejam sujeitos a um tratamento prévio com vista à sua reutilização. Para esses governos, tal condição não está preenchida no que se refere aos depósito de resíduos numa mina desafectada.

57 Além disso, segundo a Comissão, é possível existirem utilizações de resíduos não expressamente abrangidas nas operações descritas nos anexos II A e II B da directiva, caindo contudo tais utilizações sob a alçada da directiva e do regulamento.

Apreciação do Tribunal de Justiça

58 Observe-se, a título liminar, que nem o regulamento nem a directiva dão uma definição geral dos conceitos de eliminação e valorização dos resíduos, limitando-se a remeter para os anexos II A e II B da referida directiva, em que são enumeradas diversas operações que se integram num ou noutro desses conceitos.

59 Como o precisa a nota introdutória contida nos anexos II A e II B da directiva, cada um destes anexos destina-se a enumerar as operações de eliminação e valorização tal como surgem na prática. Decorre aliás da redacção das operações constantes dos referidos anexos que algumas dessas operações são descritas de forma muito genérica, abrangendo de facto categorias de operações, sendo por vezes dados exemplos de operações para ilustrar a categoria de operações em causa.

60 Cabe assim verificar que os anexos II A e II B da directiva se destinam a enumerar as operações de eliminação ou valorização mais correntes e não a enumerar de forma precisa e exaustiva todas as operações de eliminação ou de valorização de resíduos na acepção da directiva.

61 Decorre do método assim utilizado pelo legislador comunitário, por um lado, que determinados métodos de eliminação ou valorização dos resíduos podem não estar expressamente mencionados nas operações enumeradas nos anexos II A e II B da directiva, designadamente por a sua utilização apenas ter surgido depois da última adaptação dos referidos anexos ao progresso científico e técnico, e, por outro, que determinadas operações podem corresponder simultaneamente à redacção das operações mencionadas tanto no anexo II A como no anexo II B da directiva.

62 Ora, decorre da directiva que qualquer tratamento de resíduos que caia sob a sua alçada deve poder ser qualificado ou de eliminação ou de valorização desses resíduos, para que sejam aplicadas as regras distintas estabelecidas pela directiva para essas duas categorias de operações, designadamente no que se refere ao regime de autorização a que estão sujeitos os estabelecimento ou empresas que efectuem tais operações. Como decorre do n.º 38 do presente acórdão, a aplicação do regulamento pressupõe também, para efeitos de determinação das regras aplicáveis a uma transferência de resíduos, que o respectivo destino possa ser qualificado de eliminação ou de valorização.

63 Assim, para efeitos de aplicação da directiva e do regulamento, qualquer operação de tratamento de resíduos deve poder ser qualificada como eliminação ou valorização e uma mesma operação não pode ser simultaneamente qualificada de eliminação e de valorização.

64 Nestas condições, quando uma operação de tratamento de resíduos não puder ser relacionada com uma única das operações ou categorias de operações mencionadas nos anexos II A ou II B da directiva, à luz exclusivamente da redacção das operações em causa, cabe qualificá-la caso a caso à luz dos objectivos da directiva.

65 Tal sucede no caso vertente, uma vez que o depósito de escórias e cinzas numa mina desafectada constitui uma operação que, à luz exclusivamente da redacção das operações em causa, pode ser relacionada com a operação de eliminação mencionada no anexo II A, ponto D 12, da directiva, ou com a operação de valorização referida no anexo II B, ponto R 5, da referida directiva.

66 A este respeito, recorde-se que, nos termos da alínea b) do n.° 1 do artigo 3.° da directiva, os Estados-Membros devem tomar as medidas adequadas para promover o aproveitamento dos resíduos por reciclagem, reemprego, reutilização ou qualquer outra acção tendente à obtenção de matérias-primas secundárias ou à utilização de resíduos como fonte de energia.

67 Cabe declarar previamente que, como salientou o advogado-geral no n.° 82 das suas conclusões, embora o conceito de «valorização» implique regra geral um tratamento prévio dos resíduos, não resulta da referida alínea b) do n.° 1 do artigo 3.°, nem de qualquer outra disposição da directiva, que o facto de os resíduos terem sido objecto de tal tratamento seja condição necessária para qualificar uma operação como de «valorização» na acepção da alínea f) do artigo 1.° da directiva.

68 Saliente-se também que, como precisou o advogado-geral no n.° 84 das suas conclusões, não decorre da alínea b) do n.° 1 do artigo 3.°, nem de qualquer outra disposição da directiva, que o facto de os resíduos serem ou não perigosos seja, enquanto tal, critério pertinente para apreciar se uma operação de tratamento dos resíduos deve ser qualificada de «valorização» na acepção da alínea f) do artigo 1.° da directiva.

69 Decorre, pelo contrário, da alínea b) do n.º 1 do artigo 3.º da directiva, bem como do respectivo quarto considerando, que a característica essencial de uma operação de valorização de resíduos reside no facto de o seu objectivo principal consistir em os resíduos poderem preencher uma função útil, substituindo-se à utilização de outros materiais que deveriam ser utilizados para preencher essa função, o que permite preservar os recursos naturais.

70 Compete ao órgão jurisdicional nacional aplicar este critério ao caso vertente para qualificar como operação de eliminação ou operação de valorização o depósito dos resíduos em causa numa mina desafectada.

71 À luz das considerações precedentes, cabe responder às quarta e quinta questões que o depósito de resíduos numa mina desafectada não constitui necessariamente uma operação de eliminação, na acepção do anexo II A, ponto D 12, da directiva.

Esse depósito deve ser objecto de uma apreciação caso a caso para determinar se se trata de uma operação de eliminação ou de uma operação de valorização na acepção da referida directiva.

Tal depósito constitui uma valorização se o seu objectivo principal for o de os resíduos preencherem uma função útil, substituindo-se ao uso de outros materiais que deveriam ser utilizados para preencher essa função.

Quanto às despesas

72 As despesas efectuadas pelos Governos austríaco, alemão, francês e neerlandês, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Verwaltungsgerichtshof, por decisão de 16 de Dezembro de 1999, declara:

1) Decorre do sistema instituído pelo Regulamento (CEE) n.º 259/93 do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade, na redacção dada pela Decisão 98/368/CE da Comissão, de 18 de Maio de 1998,

— que a autoridade competente de expedição, na acepção da alínea c) do respectivo artigo 2.º, tem competência para verificar se um projecto de transferência qualificado na notificação como «transferência de resíduos para valorização» corresponde efectivamente a essa qualificação, e

— que a referida autoridade deve, se a qualificação for errada, opor-se à transferência suscitando uma objecção fundada nesse erro de qualificação no prazo previsto no n.° 2 do artigo 7.° do referido regulamento.

2) O depósito de resíduos numa mina desafectada não constitui necessariamente uma operação de eliminação, na acepção do anexo II A, ponto D 12, da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, na redacção dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, e pela Decisão 96/350/CE da Comissão, de 24 de Maio de 1996.

Esse depósito deve ser objecto de uma apreciação caso a caso para determinar se se trata de uma operação de eliminação ou de uma operação de valorização na acepção da referida directiva.

Tal depósito constitui uma valorização se o seu objectivo principal for o de os resíduos preencherem uma função útil, substituindo-se ao uso de outros materiais que deveriam ser utilizados para preencher essa função.

Jann von Bahr La Pergola

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 27 de Fevereiro de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

P. Jann