CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
JÁN MAZÁK
apresentadas em 22 de Março de 2007 [1]

I — Introdução

1. Pela presente acção, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Italiana,

— ao adoptar instruções operacionais válidas para todo o território nacional, especialmente explicitadas através da circular do Ministro do Ambiente de 28 de Julho de 1998 e da circular do Ministério da Saúde de 22 de Julho de 2002, que excluem do âmbito de aplicação da legislação sobre resíduos os restos alimentares provenientes da indústria agro-alimentar destinados à produção de alimentos para animais; e

— ao excluir, através do artigo 23.º da Lei n.º 179, de 31 de Julho de 2002, do âmbito de aplicação da legislação sobre resíduos, os restos provenientes das preparações culinárias de alimentos sólidos de todos os tipos, cozinhados ou crus, que não tenham entrado no circuito da distribuição e que sejam destinados a estabelecimentos de recolha de animais de companhia,

não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos [2], alterada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho [3] (a seguir «Directiva 75/442» ou «directiva»).

2. Trata-se de mais um processo submetido ao Tribunal de Justiça no que respeita ao conceito comunitário de resíduo. Conside-

1 — Língua original: inglês.

2 — JO 1975, L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129.

3 — JO 1991, L 78, p. 32.

rando que não há nem pode haver uma definição completa do conceito de resíduo e que, consequentemente, a questão de saber se determinada substância é um resíduo deve ser apreciada numa base casuística, à luz de todas as circunstâncias, o Tribunal de Justiça terá ainda certamente muitas oportunidades no futuro para reflectir sobre o significado desse termo.

3. O presente caso está estreitamente relacionado com o processo C-194/05 — no qual também apresento as minhas conclusões na presente data —, uma vez que em ambos os casos se coloca a questão de saber em que medida e em que circunstâncias pode uma substância que seja reutilizada para determinados fins ser excluída do conceito de resíduo na acepção da directiva. Assim, ambos os casos dizem respeito à distinção que deve ser traçada entre o aproveitamento dos resíduos e o normal tratamento industrial de um produto ou — mais precisamente — de um subproduto que não seja um resíduo.

II — Quadro jurídico

A — *Directiva 75/442*

4. O artigo 1.º, alínea a), da directiva determina:

«1. [...] entende-se por:

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

A Comissão, de acordo com o procedimento previsto no artigo 18.º, elaborará, o mais tardar em 1 de Abril de 1993, uma lista dos resíduos pertencentes às categorias constantes do anexo I. Essa lista será reanalisada periodicamente e, se necessário, revista de acordo com o mesmo procedimento;»

O anexo I da Directiva 75/442, intitulado «Categorias de Resíduos», inclui na categoria Q 14 «[p]rodutos que não tenham ou deixaram de ter utilidade para o detentor (por exemplo, materiais agrícolas, domésticos, de escritório, de lojas, de oficinas, etc.), postos de parte» e, na categoria Q 16, «[q]ualquer substância, matéria ou produto que não esteja abrangido pelas categorias acima referidas».

5. A lista dos resíduos actualmente em vigor, adoptada pela Comissão em conformidade com o artigo 1.º, alínea a), da Directiva

75/442 [4], refere-se, no capítulo 02 (um dos capítulos que enumeram fontes geradoras de resíduos) — a «Resíduos de produção primária da agricultura, horticultura, caça, pesca e aquacultura, bem como da preparação e do processamento de produtos alimentares».

fixadas no anexo A de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer.»

8. O artigo 8.°, n.° 1, do DL n.° 22/97 exclui determinadas substâncias ou materiais do âmbito do decreto, na medida em que estejam abrangidos por legislação específica, incluindo, na alínea c) «cadáveres de animais e os seguintes resíduos agrícolas: matéria fecal e outras substâncias naturais não perigosas utilizadas na agricultura».

B — *Legislação nacional*

6. Na Itália, a eliminação de resíduos é regulada pelo Decreto Legislativo n.° 22, de 5 Fevereiro de 1997 [5] (a seguir «DL n.° 22/97»).

9. O artigo 23.° da Lei n.° 179, de 31 de Julho de 2002 (a seguir «Lei n.° 179») acrescentou uma nova alínea c-a) ao artigo 8.°, n.° 1, do DL n.° 22/97. Em consequência, as seguintes substâncias, especificadas naquela alínea, estão, designadamente, excluídas do âmbito de aplicação do decreto:

7. O artigo 6.°, n.° 1, alínea a), do DL n.° 22/97 contém a seguinte definição de resíduo:

«Para efeitos do presente decreto, entende-se por:

a) 'resíduo': quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias

«resíduos e excedentes provenientes da preparação culinária de géneros alimentícios sólidos de qualquer tipo, cozinhados ou crus, que não tenham entrado no sistema de distribuição, destinados a estabelecimentos de recolha de animais de companhia, conforme referido na Lei n.° 281, de 14 de Agosto de 1991, tal como posteriormente alterada, em cumprimento da legislação em vigor».

10. A circular n.° 3402/V/IMIN do Ministro do Ambiente, de 28 de Junho de 1999

4 — Decisão 2000/532/CE da Comissão, de 3 de Maio de 2000, que substitui a Decisão 94/3/CE, que estabelece uma lista de resíduos em conformidade com a alínea a) do artigo 1.° da Directiva 75/442/CEE do Conselho relativa aos resíduos, e a Decisão 94/904/CE do Conselho, que estabelece uma lista de resíduos perigosos em conformidade com o n.° 4 do artigo 1.° da Directiva 91/689/CEE do Conselho relativa aos resíduos perigosos (JO 2000, L 226, p. 3) (a seguir «Catálogo Europeu de Resíduos» ou «CER»).

5 — *GURI n.° 38, de 15 de Fevereiro de 1997, Suplemento Ordinário n.° 33.*

(a seguir «circular de Junho de 1999»), define a expressão «resíduo» constante do artigo 6.º do DL n.º 22/97 em termos mais precisos e declara, na alínea b) do seu último parágrafo, que:

«materiais, substâncias e objectos provenientes de ciclos de produção ou prévios ao consumo de que o detentor não se desfaça, de que não seja obrigado a desfazer-se e de que não pretenda desfazer-se e que, em consequência, o detentor não destine a sistemas de recolha ou de transporte de resíduos ou a sistemas de gestão de resíduos para efeitos de aproveitamento ou eliminação, estão sujeitos à legislação sobre matérias primas e não ao regime dos resíduos, desde que tenham as características de matérias primas secundárias conforme referido no Decreto Ministerial de 5 de Fevereiro de 1998 e sejam directamente destinados, de um modo objectivo e genuíno, a utilização num ciclo produtivo.»

11. Além disso, a referida circular ministerial declara, na alínea c) do seu último parágrafo, que:

«os bens de consumo de que o detentor não se desfaça, de que não esteja obrigado a desfazer-se e de que não pretenda desfazer-se não estão sujeitos ao regime dos resíduos, desde que possam ser e sejam de facto utilizados para o seu fim original.»

12. O artigo 14.º do Decreto Legislativo n.º 138, de 8 de Julho de 2002, que foi convertido na Lei n.º 178, de 8 de Agosto de 2002 (a seguir «Lei n.º 178»), introduziu outras normas relativas à definição do conceito de resíduo consagrada no DL n.º 22/97. Em aditamento, a circular do Ministério da Saúde, de 22 de Julho de 2002 (a seguir «circular de 2002»), estabelece directrizes relativas a essa definição.

13. A circular de 2002 dispõe, designadamente:

«As matérias e os subprodutos provenientes do processamento da indústria agro-alimentar são «matérias-primas para alimentação de animais», quando o produtor pretenda utilizá-los no ciclo alimentar zootécnico, desde que cumpram as condições sanitárias e de higiene.

Nesses casos, as referidas matérias não estão sujeitas à legislação sobre resíduos, mas às disposições relativas à produção e comercialização de alimentos para animais e, no caso de produtos de origem animal ou que contenham ingredientes de origem animal, à legislação sanitária aplicável em vigor.

...

Na ausência da prova documental referida [no parágrafo anterior] relativa à sua pretendida efectiva utilização como alimentos para animais, as matérias e os subprodutos provenientes do ciclo de produção e comercialização da indústria agro-alimentar devem ser sujeitos ao regime legal dos resíduos.»

III — Fase pré-contenciosa e tramitação processual

14. Por cartas de 11 e 19 de Junho de 2001, 28 de Agosto de 2001, 6 de Novembro de 2001 e 10 de Abril de 2002, as autoridades italianas responderam a uma carta prévia à propositura da acção enviada à Itália pela Comissão em 22 de Outubro de 1999 e ao parecer fundamentado de 11 de Abril de 2001. Nesses documentos, a Comissão tinha referido que, ao adoptar instruções operacionais vinculativas sobre a aplicação da legislação italiana relativa a resíduos que estabelecem que determinados resíduos e excedentes alimentares — provenientes da indústria de matérias agro-alimentares, cantinas e restaurantes e destinados à alimentação de animais — não estão abrangidos pela legislação nacional relativa a resíduos, a República italiana infringiu a Directiva 75/442.

15. À luz das informações transmitidas pelas autoridades italianas, a Comissão considerou que a adaptação da legislação italiana às exigências do parecer fundamentado impunha ajustes formais e não alterações substantivas.

16. Por essa razão, a Comissão enviou uma carta adicional prévia à propositura da acção, em 19 de Dezembro de 2002, relativamente à qual as autoridades italianas tomaram posição por carta de 13 de Fevereiro de 2003. A Comissão emitiu então, em 11 de Julho de 2003, outro parecer fundamentado, concedendo à Itália um prazo de dois meses para lhe dar cumprimento.

17. Uma vez que, por carta de 4 de Novembro de 2003, as autoridades italianas continuaram a contestar a validade da posição da Comissão, esta intentou a presente acção por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 2 de Maio de 2005.

IV — Análise do alegado incumprimento

A — *Principais argumentos das partes*

18. Mediante a sua acusação, que se divide em duas partes, a Comissão alega essencialmente que a legislação italiana relativa a

resíduos que está em causa exclui *a priori* determinados restos de géneros alimentícios do seu âmbito de aplicação com base em determinadas premissas. Assim, nos termos da legislação italiana, determinados materiais provenientes de um processo produtivo não são considerados resíduos, embora o devessem ser em consequência de uma correcta aplicação do conceito de resíduos — ao qual deve ser atribuído um significado lato — tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça.

19. A acusação refere-se, em primeiro lugar, ao facto de determinadas orientações ministeriais excluírem efectivamente do regime dos resíduos os restos alimentares provenientes da indústria agro-alimentar destinados à produção de alimentos para animais. Segundo aquelas orientações, esses resíduos apenas têm de ser destinados à produção de alimentos para animais, tal como comprovado pela manifesta intenção do detentor, e de possuir determinadas características técnicas para serem excluídos do regime dos resíduos.

20. Contudo, segundo a Comissão, o facto de ser possível reutilizar os resíduos provenientes da produção sem processamento prévio não pode, enquanto tal, ser considerado como impedindo definitivamente o produtor/detentor de se desfazer deles ou de pretender ou ser obrigado a desfazer-se deles.

21. A Comissão sublinha em particular que, segundo jurisprudência assente, os materiais ou matérias-primas provenientes de um processo de manufactura ou extracção cujo objectivo principal não é a sua produção só podem ser considerados subprodutos de que o seu detentor não tem intenção de se desfazer, na acepção da Directiva 75/442, e não resíduos, se a sua reutilização sem processamento prévio for uma certeza e uma parte integrante do processo produtivo [6].

22. Em consequência, é necessário aferir a probabilidade de um material ser reutilizado e, sobretudo, determinar se o mesmo será efectivamente reutilizado no mesmo processo de produção. O facto de os resíduos alimentares serem transferidos pelo produtor dos géneros alimentícios para o explorador desses resíduos pressupõe uma série de transacções que provam a existência de vários processos diferentes que a directiva se destina especificamente a controlar.

23. A este respeito, a Comissão refere que a Lei n.º 178 também exclui do regime italiano dos resíduos os resíduos da produção, se forem ou puderem ser reutilizados no mesmo ciclo de produção ou noutro.

24. Em resposta a este argumento do Governo italiano de que os géneros alimentícios em causa são abrangidos por uma série

6 — Em particular, os acórdãos de 18 de Abril de 2002, Palin Granit (C-9/00, Colect., p. I-3533) e de 11 de Novembro de 2004, Niselli (C-457/02, Colect., p. I-10853).

de normas italianas relativas a alimentos, a Comissão sublinha que nenhuma dessas normas tem o objectivo de proteger o ambiente, uma vez que apenas se referem à protecção da saúde pública. Nem aquelas normas preenchem as condições necessárias para serem consideradas como «outra legislação» na acepção do artigo 2.°, n.° 1, alínea b), da directiva.

25. Em segundo lugar, a Comissão critica o facto de o artigo 23.° da Lei n.° 179 ter o efeito de excluir do âmbito de aplicação da legislação italiana sobre resíduos, constante do DL n.° 22/97, os resíduos e excedentes provenientes da preparação culinária de alimentos sólidos de qualquer tipo, cozinhados ou crus, que não tenham entrado no sistema de distribuição e que sejam destinados a abrigos para animais de companhia. A Comissão alega que, deste modo, o artigo 23.° da Lei n.° 179 estende a exclusão a materiais que não podem ser automaticamente excluídos da definição de resíduos consagrada na directiva.

26. A Comissão considera improcedente a alegação do Governo italiano de que, se a interpretação defendida pela Comissão fosse aplicada, levaria a um aumento da produção e da eliminação de resíduos alimentares, ao impedir a reutilização dos géneros alimentícios em questão. Segundo a Comissão, o problema relacionado com o facto de os géneros alimentícios terem de ser transportados num veículo licenciado para resíduos foi criado pela lei italiana.

27. O Governo italiano alega que, desde que as condições sanitárias e higiénicas aplicáveis sejam cumpridas, as matérias e os subprodutos provenientes do processamento na indústria agro-alimentar são «matérias-primas para alimentos para animais» nos casos em que o produtor tem a intenção de os utilizar no ciclo alimentar zootécnico. Essa intenção, conjugada com a certeza de que aqueles subprodutos vão ser reutilizados sem necessidade de processamento prévio — ou sujeitos apenas ao processamento estabelecido na legislação comunitária ou nacional em vigor — constitui prova suficiente de que o produtor ou o detentor não tem a intenção de se desfazer da matéria em questão.

28. Na opinião do Governo italiano, não está em causa no presente caso nenhuma exclusão «*a priori*», uma vez que, na realidade, a exclusão é condicionada não apenas à intenção manifesta de utilização das matérias-primas em questão no ciclo alimentar zootécnico mas também à certeza da reutilização dos subprodutos.

29. O Governo italiano salienta que os materiais em questão estão sujeitos não à legislação relativa aos resíduos mas às disposições relativas à produção e comercia-

lização de alimentos para animais. A este respeito, o Governo italiano cita diversos regulamentos comunitários e nacionais [7]. Tal como a directiva, estes regulamentos relativos aos alimentos destinam-se a controlar operações de armazenamento, processamento e transporte e, ao assegurar uma protecção sanitária adequada, são susceptíveis de proteger o ambiente. Em particular, ao abrigo das normas de direito interno relativas a géneros alimentícios e alimentos para animais, é possível seguir o curso dos produtos e matérias-primas para alimentos para animais a partir da unidade de produção e em todas as fases do transporte.

30. Além disso, o Governo italiano sublinha que, ao contrário da interpretação que a Comissão faz do conceito de resíduo, a perspectiva correcta é a de que a cadeia de produção em questão constitui um único processo de produção. A este respeito, cita a jurisprudência recente do Tribunal de Justiça, no sentido de que uma substância pode não ser considerada um resíduo na acepção da Directiva 75/442 se for seguramente utilizada para necessidades de outros operadores que não aquele que a produziu [8].

31. O Governo italiano argumenta que, paradoxalmente, o resultado da aplicação da abordagem da Comissão seria o de obstar à utilização de sub-produtos alimentícios na produção de alimentos para animais, uma vez que, nos termos da legislação italiana, estes não poderiam ser entregues em instalações utilizadas para produção de alimentos para animais, precisamente porque seriam transportados num veículo licenciado para resíduos. Deste modo, a interpretação da Comissão aumentaria a produção e a eliminação de resíduos alimentares ao impedir a sua reutilização como alimentos para animais.

32. No que respeita à segunda parte da acusação da Comissão, o Governo italiano alega que o detentor ou produtor tem de demonstrar às autoridades — com base em provas da utilização efectivamente preten-

7 — Em particular, o Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO 2002, L 31, p. 1); o Regulamento (CE) n.º 1774/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho de 3 de Outubro de 2002 que estabelece regras sanitárias relativas aos subprodutos animais não destinados ao consumo humano (JO 2002, L 273, p. 1) e as disposições HACCP («Análise de Perigos e Pontos Críticos de Controlo») estabelecidas nos Regulamentos (CE) n.º 852/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo à higiene dos géneros alimentícios (JO 2004, L 139, p. 1), n.º 853/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que estabelece regras específicas de higiene aplicáveis aos géneros alimentícios de origem animal (JO 2004, L 139, p. 55), e n.º 854/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que estabelece regras específicas de organização dos controlos oficiais de produtos de origem animal destinados ao consumo humano (JO 2004, L 139, p. 206); o Regulamento (CE) n.º 183/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de Janeiro de 2005, que estabelece requisitos de higiene dos alimentos para animais (JO 2005, L 35, p. 1); e o Regulamento (CE) n.º 882/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo aos controlos oficiais realizados para assegurar a verificação do cumprimento da legislação relativa aos alimentos para animais e aos géneros alimentícios e das normas relativas à saúde e ao bem-estar dos animais (JO 2004, L 165, p. 1).

8 — Acórdãos de 8 de Setembro de 2005, Comissão/Espanha (C-416/02, Colect., p. I-7487), e Comissão/Espanha (C-121/03, Colect., p. I-7569).

dida, tal como o contrato entre o detentor e o utilizador dos materiais ou, consoante o caso, documentos fiscais — que a sua intenção não é a de se desfazer de partes de resíduos ou de excedentes alimentícios, mas antes de os reutilizar de uma forma autorizada pela legislação nacional. Acresce que o destino efectivo dos subprodutos alimentares é garantido pelas normas relativas à segurança dos géneros alimentares e dos alimentos para animais.

33. Além disso, o Governo italiano salienta que, na verdade, o presente caso diz respeito a excedentes alimentares e não a «resíduos» de produção.

B — *Apreciação*

34. A acusação que a Comissão faz à legislação italiana relativa a resíduos — tal como deve ser interpretada, segundo várias instruções ministeriais — é essencialmente a de que a mesma fornece uma isenção do seu âmbito de aplicação que, no caso de determinadas substâncias, tais como restos alimentares provenientes da indústria agro-alimentar e resíduos/restos provenientes da preparação de alimentos em cozinhas, que não tenham entrado no circuito de distribuição e que sejam destinadas à produção de alimentos para animais ou directamente à alimentação de animais em estabelecimentos de recolha de animais de companhia, é demasiado geral.

35. A divergência entre a Comissão e o Governo Italiano diz respeito à correcta interpretação da definição de «resíduo» constante da própria directiva e também à questão de saber se a legislação italiana está em conformidade com essa definição, no que respeita às substâncias em causa no presente caso. Nesta medida, começarei por abordar a questão da interpretação do termo «resíduo» em termos mais gerais, para depois analisar, em segundo lugar, se a acusação da Comissão neste processo, relativamente ao não cumprimento da Directiva, é procedente.

1. Observações preliminares sobre a definição de resíduo da Directiva 75/442, tal como desenvolvida pela jurisprudência do Tribunal de Justiça

36. O problema que se prende com qualquer tentativa de definição do conceito de «resíduo» deve-se ao facto de se tratar de um conceito muito relativo. Vulgarmente, podemos considerar «resíduos» as substâncias ou matérias que já não queremos, por terem perdido a sua utilidade ou, mais frequentemente, o seu valor ou que, por alguma razão, nunca tiveram nenhum valor para nós. Em

qualquer caso, tal como o valor dos materiais ou dos objectos não lhes é «intrínseco», mas está, por assim dizer, nos olhos de quem os observa, não há praticamente nenhuma substância que possa, em termos gerais e em qualquer circunstância, ser considerada um resíduo.

37. A subjectividade da sua natureza também é revelada pela forma como a Directiva 75/442 enquadra a sua definição do conceito de «resíduo», ao definir resíduos como «quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I *de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer*» (meu sublinhado).

38. Assim, é o facto de o detentor se desfazer ou ter a intenção ou a obrigação de se desfazer que qualifica as substâncias ou os objectos como resíduos, sendo certo que nenhum material é resíduo por inerência. Em conformidade, o Tribunal de Justiça já declarou que o Anexo I da directiva e o Catálogo Europeu de Resíduos esclarecem e ilustram aquela definição, ao fornecerem listas de substâncias e objectos que podem ser classificados como resíduos, mas que estas listas não determinam conclusivamente que uma determinada substância seja um resíduo na acepção da directiva [9].

39. Na mesma linha, o Tribunal declarou que a utilização de uma operação mencionada no anexo II A ou no anexo II B da mesma directiva não permite, por si só, qualificar uma substância ou um objecto como resíduo e, ao invés, que o conceito de resíduos não exclui substâncias nem objectos que tenham valor comercial ou que sejam passíveis de mais utilizações económicas [10].

40. Assim, o âmbito de aplicação do termo «resíduo» acaba sempre por depender da expressão «desfazer-se» [11], que deve ser interpretada à luz do objectivo da directiva, que consiste na protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, transporte, tratamento, armazenamento e depósito dos resíduos, bem como à luz do artigo 174.°, n.° 2, CE, que dispõe que a política da Comunidade no domínio do ambiente terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado e basear-se-á, nomeadamente, nos princípios da precaução e da acção preventiva. Além disso, resulta destas intenções e objectivos que o conceito de resíduo não pode ser interpretado de modo restritivo [12].

41. Obviamente, para demonstrar o acto de se desfazer ou uma intenção a esse respeito

9 — V., nomeadamente, o acórdão Palin Granit, já referido na nota 6, n.° 22.

10 — V., nomeadamente, o acórdão Palin Granit, já referido na nota 6, n.os 27 e 29.

11 — V., a este respeito, o acórdão Palin Granit, já referido na nota 6, n.° 22, e o acórdão C-121/03, Comissão/Espanha, já referido na nota 8, n.° 57.

12 — V., nomeadamente, os acórdãos Palin Granit, já referido na nota 6, n.os 22 e 23 e Niselli, já referido na nota 6, n.° 33.

por parte do detentor não é possível, para efeitos legais, recorrer à «vontade efectiva» do detentor ou confiar nas suas declarações relativamente às suas intenções [13]. Pelo contrário, a questão de saber se uma determinada substância é resíduo tem de ser apreciada à luz de todas as circunstâncias, tendo em conta o referido objectivo da directiva e garantindo que a sua eficácia não é posta em causa [14].

42. Para essa apreciação, o Tribunal de Justiça forneceu uma série de critérios e indicações susceptíveis de possibilitar a interpretação da intenção do detentor [15]. Contudo, ao proceder desse modo, o Tribunal de Justiça revelou também o carácter verdadeiramente escolástico do conceito de resíduo, na medida em que, enquanto as circunstâncias às quais o Tribunal de Justiça se refere podem indicar que o detentor se desfez duma substância ou dum objecto, ou tem a intenção ou está obrigado a desfazer-se, na acepção da directiva, tal não constitui, por si só, uma prova necessariamente determinante [16].

43. Por conseguinte, em última instância, a classificação de uma substância ou de um objecto como resíduo é uma questão de prova indirecta. Em conformidade, o Tribunal de Justiça tentou definir na sua jurisprudência as circunstâncias em que é legítimo presumir a existência de uma intenção de se desfazer por parte do detentor.

44. A intenção do detentor de se desfazer é de aferição particularmente difícil nos casos em que os bens, materiais ou matérias-primas provenientes de um processo de fabrico ou de extracção são utilizados, de uma forma ou de outra, num processo subsequente. Em princípio, estes materiais podiam ser considerados resíduos de produção subsequentemente aproveitados, enquanto resíduos, por reutilização, na acepção do artigo 3.º, n.º 1, alínea b) e do anexo II B da directiva, ou produtos genuínos que não são resíduos e que estão sujeitos ao tratamento industrial normal [17].

45. A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que o facto de uma substância utilizada ser um resíduo de produção — ou seja, um produto que o produtor não pretendeu primariamente produzir como tal — é, em regra, prova de que o detentor dessa

13 — V., a este respeito, as conclusões do advogado-geral S. Alber, de 8 de Junho de 1999, ARCO Chemie Nederland e o. (processos apensos C-418/97 e C-419/97, Colect., p. I-4475, n.º 59).

14 — V., designadamente, o acórdão Palin Granit, já referido na nota 6, n.º 24.

15 — V., a este respeito, designadamente, o acórdão Palin Granit, já referido na nota 6, n.º 25.

16 — V., a este respeito, designadamente, o despacho de 15 de Janeiro de 2004, Saetti e Frediani (C-235/02, Colect., p. I-1005, n.º 40).

17 — V., a este respeito, o acórdão de 18 de Dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Colect., p. I-7411, n.º 33).

substância se desfez dela ou pretende desfazer-se dela [18]. A mesma apreciação se aplica no caso dos resíduos provenientes do consumo [19].

46. Contudo, segundo jurisprudência assente, outro raciocínio aceitável é o de que um objecto, um material ou uma matéria-prima que resulte de um processo de extracção ou de fabrico que não se destine essencialmente a produzi-lo pode ser considerado não um resíduo mas um subproduto, do qual a empresa não pretenda «desfazer-se», na acepção do artigo 1.°, alínea a) da directiva, mas tenha a intenção de explorar ou comercializar em condições vantajosas, num processo posterior, sem qualquer operação de transformação prévia [20].

47. Ciente do dever de interpretar de forma ampla o conceito de resíduo, para limitar os inerentes efeitos indesejáveis ou prejudiciais, o Tribunal de Justiça circunscreveu esta argumentação relativa aos subprodutos às situações em que a reutilização de um bem, material ou matéria-prima seja não meramente eventual mas certa, sem transformação prévia e constituindo uma parte integrante do processo de produção. Assim, o Tribunal tomou em consideração o grau de probabilidade de reutilização da substância em causa como um critério pertinente para apreciar se essa substância é ou não um resíduo [21].

48. Para exemplificar as implicações dessa abordagem, devem recordar-se os processos mais relevantes nesta matéria.

49. No acórdão AvestaPolarit o Tribunal de Justiça distinguiu, por um lado, os resíduos de exploração mineira utilizados sem transformação prévia no processo de produção para assegurar o necessário enchimento das galerias subterrâneas e, por outro, os outros resíduos. Ao classificar os primeiros como subprodutos de que o detentor não se desfaz nem tem a intenção de se desfazer, o Tribunal de Justiça atribuiu importância ao facto de o enchimento das galerias ser uma fase necessária do processo efectivo de exploração mineira e de, por essa razão, o detentor desses resíduos necessitar deles para a sua actividade principal [22].

50. No acórdão Saetti e Frediani, o Tribunal de Justiça referiu que o coque de petróleo produzido voluntariamente, ou resultante da

18 — Entre outros, os acórdãos ARCO Chemie, já referido na nota 13, n.os 83 e 84, e Palin Granit, já referido na nota 6, n.° 32.

19 — V. o acórdão Niselli, já referido na nota 6, n.° 43.

20 — Entre outros, o acórdão C-121/03, Comissão/Espanha, já referido na nota 8, n.° 58.

21 — V., designadamente, os acórdãos Saetti e Frediani, já referido na nota 16, n.° 36, e Niselli, já referido na nota 6, n.os 45 e 46.

22 — Acórdão de 11 de Setembro de 2003, C-114/01, Colect., p. I-8725, n.os 35 a 37.

produção simultânea de outras substâncias combustíveis petrolíferas, numa refinaria de petróleo e utilizado com certeza como combustível para as necessidades energéticas da refinaria e as de outros industriais não constitui um resíduo na acepção da directiva [23]. O Tribunal de Justiça salientou o facto de a produção de coque aparecer então como resultado de uma escolha técnica com vista a obter um combustível preciso [24].

51. Por último, o Tribunal de Justiça admitiu, nos acórdãos C-416/02 e C-121/03, que os efluentes de explorações pecuárias podem não ser qualificados como resíduos se forem utilizados como fertilizantes dos solos no âmbito de uma prática lícita de dispersão em terrenos bem identificados e se a armazenagem de que forem objecto se limitar às necessidades dessas operações de dispersão [25]. Nesses acórdãos o Tribunal de Justiça inferiu, assim, do facto de o chorume ser utilizado como fertilizante agrícola, que a pessoa que dirigia a exploração não procurava desfazer-se desse chorume [26].

52. O que estes acórdãos têm essencialmente em comum é que existe algum indício nas circunstâncias subjacentes que sugere que as matérias em causa representam para o seu detentor mais uma vantagem ou um valor económico do que um fardo de que ele pretenda desfazer-se, em termos de necessidade ou, pelo menos, de utilidade do produto para a actividade principal, seja, por exemplo, como material de enchimento, fertilizante ou combustível para suprir as necessidades de energia de uma refinaria [27].

53. Neste contexto, é de referir que a jurisprudência exige que os subprodutos sejam reutilizados como parte do processo contínuo de produção ou de utilização [28].

54. Contudo, no acórdão Saetti e Frediani, bem como nos acórdãos C-416/02 e C-121/03, o Tribunal de Justiça declarou, confirmando essa exigência, que uma substância pode não ser considerada um resíduo se for seguramente utilizada para necessidades de outros operadores que não aquele que a produziu [29]. Assim, parece que, para determinar a exigida certeza de reutilização,

23 — Acórdão Saetti e Frediani, já referido na nota 16, n.º 47.

24 — Acórdão Saetti e Frediani, já referido na nota 16, n.º 45.

25 — Acórdãos C-416/02, já referido na nota 8, n.º 89, e C-121/03, já referido na nota 8, n.º 60.

26 — Acórdãos C-416/02, já referido na nota 8, n.º 94, e C-121/03, já referido na nota 8, n.º 65.

27 — Em contrapartida, o Tribunal de Justiça, no acórdão Palin Granit, em que classificou a pedra residual proveniente de pedreiras como um resíduo de extracção e, por conseguinte, como resíduo, salientou que as operações de armazenagem de longo prazo constituem um encargo para o explorador e estão potencialmente na origem de danos ambientais que a Directiva 75/442 procura precisamente limitar. V. o acórdão Palin Granit, já referido na nota 6, n.ºs 38 e 39.

28 — V., a este respeito, designadamente, os acórdãos Niselli, já referido na nota 6, n.ºs 47 e 52, e C-412/02, Comissão/Espanha, já referido na nota 8, n.º 87.

29 — Acórdão Saetti e Frediani, já referido na nota 16; acórdão C-416/02, Comissão/Espanha, já referido na nota 8, n.º 90; e acórdão C-121/03, Comissão/Espanha, já referido na nota 8, n.º 61. No acórdão Saetti e Frediani o coque era utilizado como combustível no processo de produção para gerar energia e todos os excedentes de produção eléctrica eram vendidos a outras indústrias ou a uma companhia de electricidade. Nos dois últimos acórdãos, os efluentes de explorações pecuárias eram dispersos pelo agricultor em solos que não faziam parte da mesma exploração agrícola que criou o efluente.

é essencial que a substância seja reutilizada pelo seu detentor como parte de um processo contínuo de produção sem transformação prévia, não tendo necessariamente de ser reutilizada — como sucedia, por exemplo, no caso AvestaPolarit [30] — para suprir as necessidades do próprio produtor.

55. É certo que pode revelar-se difícil definir os limites do «processo contínuo» de produção ou de utilização no caso concreto. Porém, reitero que o que está subjacente a estes conceitos é a questão de saber se existe algum indício de que o detentor tem a intenção de explorar ou comercializar a substância em causa em condições vantajosas, num processo posterior à produção daquela substância, de modo a que para ele represente um valor económico e não um encargo de que pretenderia desfazer-se.

2. Existência do alegado incumprimento

56. No que respeita às matérias em causa no presente caso, parece-me, em primeiro lugar, que resulta de um exame atento que nem todos os géneros alimentícios em questão podem ser considerados «resíduos de produção». Os resíduos alimentares da indústria agro-alimentar, cantinas ou restaurantes constituem claramente, pelo menos em parte, resíduos de consumo, ou seja, resíduos que não resultam enquanto tais de um processo de fabrico ou produção, mas resultam da circunstância de o produto primário não ter sido integralmente consumido. Este raciocínio é aplicável, particularmente, na medida em que o artigo 23.º da Lei n.º 179 se refere a «restos» provenientes das preparações culinárias.

57. A este respeito, o Tribunal de Justiça referiu, no acórdão Niselli, que a análise relativa a subprodutos de que o seu detentor não pretende desfazer-se «não é válida no que diz respeito aos resíduos de consumo que não possam ser considerados 'subprodutos' de um processo de fabrico ou de extracção susceptíveis de ser reutilizados na continuidade do processo de produção» [31].

58. Em consequência, parece-me difícil considerar desde logo esses materiais como «subprodutos» de um processo de fabrico ou de extracção.

59. Em qualquer caso, quer os resíduos alimentares em causa sejam resíduos de consumo quer restos culinários «clássicos», o certo é que, conforme resulta dos autos,

30 — Já referido na nota 22.

31 — V. o acórdão Niselli, já referido na nota 6, n.º 48.

estes resíduos são provenientes da preparação de alimentos — ou de alimentos já preparados — para consumo humano. Estes resíduos são subsequentemente utilizados para produzir produtos alimentares para animais ou directamente para a alimentação de animais em estabelecimentos para animais de companhia.

60. Concordo com a Comissão que tal situação tem de distinguir-se das situações, acima descritas [32], em que o Tribunal de Justiça aceitou a apreciação de que um material proveniente de um processo de fabrico ou extracção é um subproduto de que o detentor não tem a intenção de se desfazer.

61. É evidente que, regra geral, não pode defender-se que os resíduos alimentares tenham sido produzidos enquanto tais, pelo menos enquanto produto secundário, ou que sejam de alguma forma necessários ou úteis para a actividade principal, que é manifestamente a produção e a preparação de alimentos para o consumo humano.

62. Acresce, em minha opinião, que não se pode automaticamente deduzir do facto de as isenções previstas na legislação italiana em causa dizerem respeito a resíduos ou restos de alimentos, que são reutilizados — certamente com base num contrato — como alimentos para animais ou para produzir alimentos para animais, que o detentor comercialize aquelas substâncias como «matéria-prima para alimentos para animais» em condições vantajosas para ele. Com efeito, não resulta evidente nem daquelas disposições de direito interno nem dos autos que a vantagem da reutilização consista em mais do que o facto de, desse modo, o detentor ser capaz de se desfazer das substâncias em causa.

63. Por conseguinte, numa perspectiva mais realista, a apreciação mais adequada é, em minha opinião, a de que, em circunstâncias tais como as do caso em apreço, em regra o detentor dos resíduos alimentares se desfaz ou pretende desfazer-se deles e os mesmos são subsequentemente aproveitados como resíduos por reciclagem ou reutilização na acepção do artigo 3.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 75/442. Pode acrescentar-se que o anexo II B da directiva, que enumera operações de aproveitamento, refere, designadamente, a reciclagem e a recuperação de substâncias orgânicas.

64. Esta apreciação parece também estar mais em consonância com a obrigação de interpretar em sentido amplo o conceito de resíduo na acepção da directiva [33].

32 — V. *supra*, n.os 49 a 52.

33 — V., designadamente, o acórdão Niselli, já referido na nota 6, n.º 45.

65. Em qualquer caso, ainda que, em determinadas circunstâncias, os resíduos alimentares a que aludem as instruções ministeriais e o artigo 23.º da Lei n.º 179 devam ser considerados subprodutos e não substâncias de que o detentor se desfaz ou tem a intenção de se desfazer, o certo é que, conforme alegou a Comissão, não pode assumir-se de um modo geral e *a priori* que seja esse o caso.

66. Em consequência, tem de se concluir que a legislação italiana relativa aos resíduos leva a que sejam excluídos da classificação como resíduos provenientes da produção ou do consumo resíduos que, contudo, cabem no conceito de «resíduo» tal como definido pela Directiva 75/442.

67. Na medida em que as isenções nos termos da lei italiana relativa a resíduos alimentares destinados a reutilização consistem, de facto, numa presunção de que estes materiais não são resíduos na acepção da directiva, deve referir-se que a eficácia do artigo 174.º do Tratado e da directiva seria posta em causa se o legislador nacional utilizasse meios de prova, tais como presunções legais, que tivessem por efeito restringir o âmbito de aplicação da directiva, de modo a não abranger matérias, substâncias ou produtos que recaiam claramente na definição de resíduo consagrada na directiva [34].

68. O Governo italiano alegou ainda que os resíduos alimentares destinados a ser utilizados para produzir ou preparar alimentos para animais já estão abrangidos por uma série de disposições de direito interno, bem como de direito comunitário, relativas à segurança alimentar e à produção e comercialização de alimentos para animais [35].

69. A este respeito, deve referir-se, em primeiro lugar, que esses resíduos só podem ser excluídos do âmbito de aplicação da directiva se pertencerem a uma das categorias de resíduos elencadas no artigo 2.º, n.º 1, da directiva.

70. E, em minha opinião, não pertencem. Dos materiais especificados naquela disposição, os que mais se parecem com os resíduos alimentares em questão são «cadáveres de animais», tais como referidos na alínea b) iii). Porém, ainda que os resíduos alimentares em questão contenham substâncias de origem animal, não pode seriamente defender-se que constituem «cadáveres» na acepção daquela disposição.

34 — V. a este respeito o acórdão ARCO Chemie, já referido na nota 13, n.º 42.

35 — V. *supra*, n.º 29 e nota 7.

71. Em segundo lugar, deve recordar-se que, de acordo com jurisprudência assente, a expressão «outra legislação», na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), da directiva, se refere a outra legislação comunitária ou de direito interno na medida em que essa legislação incida sobre a gestão dos resíduos enquanto tais e conduza a um nível de protecção do ambiente pelo menos equivalente ao pretendido pela referida directiva [36].

72. Em contrapartida, os vários regulamentos referidos pelo Governo italiano não incidem claramente sobre a gestão dos resíduos enquanto tais, mas antes sobre a segurança alimentar e, em particular, sobre a garantia de determinados padrões de qualidade sanitária e de higiene no que respeita à produção e comercialização de alimentos para animais. Assim, embora os objectivos prosseguidos por essas disposições e os interesses jurídicos protegidos possam sobrepor-se, em parte, aos da directiva, continuam a ser significativamente diferentes.

73. Acresce que, por essa mesma razão, a aplicação do sistema de controlo e protecção estabelecido pela Directiva 75/442 e a aplicação da legislação sobre segurança alimentar e alimentos para animais, em meu entender e de um modo geral, não se excluem mutuamente: pelo contrário, tais aplicações podem, em princípio, ser cumulativas.

74. Quanto ao argumento do Governo italiano a este respeito, de que a reutilização de resíduos alimentares como alimentos para animais seria impedida, uma vez que aqueles resíduos teriam de ser transportados em veículos licenciados para o transporte de resíduos que não cumprem os requisitos de higiene necessários, a Comissão salientou, muito justamente, que este problema decorre da legislação italiana e não da directiva.

75. A directiva não exige que todos os resíduos sejam transportados pelos mesmos veículos; mais exactamente, os estabelecimentos ou empresas que recolhem e transportam resíduos têm de estar autorizados ou registados e as operações de eliminação e aproveitamento de resíduos têm de ser executadas em conformidade com a directiva. Em particular, os resíduos alimentares podem ser transportados quer pelo detentor ou produtor anterior quer pela empresa que aproveita aqueles resíduos, desde que o transportador em causa esteja registado ou, consoante o caso, tenha obtido uma licença [37].

76. À luz das considerações precedentes, concluo que a acusação da Comissão é procedente.

36 — Designadamente, acórdão AvestaPolaris, já referido na nota 22, n.º 61. V., ainda, para uma interpretação estrita do conceito de cadáveres de animais, na acepção do artigo 2.º, n.º 1, alínea b), ponto iii), da directiva, o acórdão de 1 de Março de 2007, KVZ retec (C-176/05, Colect., p. I-1721), em especial o n.º 46.

37 — V., quanto à obrigação de registo, o acórdão de 9 de Junho de 2005, Comissão/Itália (C-270/03, Colect., p. I-5233).

V — Conclusão

77. Em face do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça:

1. declare que a República Italiana, ao adoptar instruções operacionais válidas para todo o território nacional, especialmente explicitadas através da circular do Ministro do Ambiente de 28 de Julho de 1998 e da circular do Ministério da Saúde de 22 de Julho de 2002, que excluem do âmbito de aplicação da legislação sobre resíduos os restos alimentares provenientes da indústria agro-alimentar destinados à produção de alimentos para animais e ao excluir, através do artigo 23.º da Lei n.º 179, de 31 de Julho de 2002, do âmbito de aplicação da legislação sobre resíduos, os restos provenientes das preparações culinárias de alimentos sólidos de todos os tipos, cozinhados ou crus, que não tenham entrado no circuito da distribuição e que sejam destinados a estabelecimentos de recolha de animais de companhia, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442/CEE, relativa aos resíduos, alterada pela Directiva 91/156/CEE; e

2. condene a República Italiana nas despesas.