ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

15 de Junho de 2000 *

Nos processos apensos C-418/97 e C-419/97,

que tem por objecto pedidos dirigidos ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), pelo Nederlandse Raad van State (Países Baixos), destinados a obter, nos litígios pendentes neste órgão jurisdicional entre

ARCO Chemie Nederland Ltd

e

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (C-418/97)

e entre

Vereniging Dorpsbelang Hees,

Stichting Werkgroep Weurt+

Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen

e

Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland,

* Língua do processo: neerlandês.

com a intervenção de:

Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon) (C-419/97),

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação 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 que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: D. A. O. Edward, presidente de secção, J. C. Moitinho de Almeida, L. Sevón (relator), C. Gulmann e J.-P. Puissochet, juízes,

advogado-geral: S. Alber,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord--Nederland NV (Epon), por H. J. Breeman e J. van den Brande, advogados no foro de Roterdão,

— em representação do Governo neerlandês, por J. G. Lammers, consultor jurídico substituto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação do Governo dinamarquês, por J. Molde, chefe de divisão no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação do Governo alemão, por E. Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agente,

— em representação do Governo austríaco, por C. Stix-Hackl, Gesandte no Ministério Federal dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

— em representação do Governo do Reino Unido, por S. Ridley, do Treasury Solicitor's Department, na qualidade de agente, assistida por D. Wyatt, QC,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por L. Ström e H. van Vliet, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon), representada por J. van den Brande, da Vereniging Dorpsbelang Hees, representada por G. C. van Zijll de Jong-Lodenstein, com poderes especiais para o efeito, da Stichting Werkgroep Weurt+ e da Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen, representadas por F. Scheffer, jurista de Deventer, do Governo neerlandês, representado por M. A. Fierstra, chefe do Departamento de Direito Europeu do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de

agente, do Governo alemão, representado por C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor no Ministério federal da Economia, na qualidade de agente, do Governo do Reino Unido, representado por D. Wyatt, e da Comissão, representada por H. van Vliet, na audiência de 22 de Abril de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de Junho de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Através de dois despachos de 25 de Novembro de 1997, que deram entrada no Tribunal de Justiça no dia 11 de Dezembro de 1997, o Nederlandse Raad van State submeteu ao Tribunal, em cada um dos processos, em aplicação do artigo 177.° do Tratado CE (actual artigo 234.° CE), duas questões prejudiciais relativas à interpretação 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 que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32, a seguir «directiva»).

2 Essas questões foram suscitadas no âmbito de recursos de decisões administrativas relativas a substâncias destinadas a servir de combustível na indústria do cimento ou para produzir energia eléctrica, que o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se são matérias-primas ou resíduos na acepção da directiva.

Regulamentação comunitária aplicável

3 No seu artigo 1.°, a directiva contém as seguintes definições:

«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.°, 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;

b) *Produtor*: qualquer pessoa cuja actividade produza resíduos (produtor inicial) e/ou qualquer pessoa que efectue operações de pré-tratamento, de mistura ou outras, que conduzam a uma alteração da natureza ou da composição desses resíduos;

c) *Detentor*: o produtor dos resíduos ou a pessoa singular ou colectiva que tem os resíduos na sua posse;

d) *Gestão*: a recolha, transporte, aproveitamento e eliminação dos resíduos, incluindo a fiscalização destas operações e a vigilância dos locais de descarga depois de fechados;

e) *Eliminação*: qualquer das operações previstas no anexo II A;

f) *Aproveitamento*: qualquer das operações previstas no anexo II B;

g) *Recolha*: a operação de apanha, triagem e/ou mistura de resíduos com vista ao seu transporte.»

4 O anexo I da directiva tem por título «Categorias de resíduos» e enumera dezasseis categorias de resíduos. A última, Q 16, enuncia:

«Qualquer substância, matéria ou produto que não esteja abrangido pelas categorias acima referidas.»

5 Na Decisão 94/3/CE, de 20 de Dezembro de 1993, que estabelece uma lista de resíduos em conformidade com a alínea a) do artigo 1.º da Directiva 75/442 (JO 1994, L 5 p. 15), a Comissão estabeleceu uma lista harmonizada e não exaustiva de resíduos, vulgarmente designada «Catálogo Europeu de Resíduos».

6 O artigo 3.°, n.° 1, da directiva, dispõe:

«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:

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

ii) a utilização de resíduos como fonte de energia.»

7 O artigo 4.° da directiva prevê que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam aproveitados ou eliminados sem

pôr em perigo a saúde humana e sem utilizar processos ou métodos susceptíveis de agredir o ambiente.

8 Os anexos II A e II B da directiva esclarecem o que se deve entender por eliminação ou aproveitamento dos resíduos.

9 O anexo II A da directiva explica que o seu objectivo é recapitular as operações de eliminação, tal como são efectuadas na prática. Este anexo comporta categorias do seguinte tipo:

«D1 Depósito à superfície ou no subsolo (por exemplo, depósito em aterro, etc.)

D2 Tratamento em meio terrestre (por exemplo, biodegradação de resíduos líquidos ou de lamas nos solos, etc.)

(...)

D4 Lagunagem (por exemplo, descarga de resíduos líquidos ou de lamas em poços, lagos, bacias, etc.)

(...)

D10 Incineração em terra»

10 O anexo II B da directiva indica que a sua finalidade é recapitular as operações de aproveitamento dos resíduos tal como são efectuadas na prática. Contém, entre outras, as seguintes categorias:

«R1 Recuperação ou regeneração de solventes

R2 Reciclagem ou recuperação de substâncias orgânicas não utilizadas como solventes

(...)

R4 Reciclagem ou recuperação de outras matérias inorgânicas

(...)

R9 Utilização principal como combustível ou outro meio de produção de energia».

Matéria de facto e questões prejudiciais

Processo C-418/97

11 A ARCO Chemie Nederland Ltd (a seguir «ARCO») solicitou ao Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (ministro da habitação, do ordenamento do território e do ambiente, a seguir «autoridade competente») uma autorização de exportação para a Bélgica de 15 000 000 kg de «LUWA--bottoms». Embora a ARCO considere e declare que os LUWA-bottoms não são resíduos, pediu essa autorização, prevendo a possibilidade de a autoridade competente os considerar como tais.

12 Estas substâncias são um dos produtos resultantes do processo de fabrico utilizado pela ARCO. Além de óxido de propileno e de álcool butílico terciário, este processo de fabrico gera uma série de hidrocarbonetos em cuja composição entra o molibdénio. O molibdénio procede dos catalisadores utilizados para a produção de óxido de propileno. O molibdénio é extraído do fluxo de hidrocarbonetos em instalações especiais, obtendo-se assim a substância que a ARCO designa por LUWA-bottoms. Os LUWA-bottoms, que têm um valor calórico de 25-28 MJ/kg, destinam-se a ser utilizados como combustível na indústria cimenteira.

13 Por decisão de 3 de Fevereiro de 1995, a autoridade competente declarou não se opor à projectada exportação dos referidos «resíduos», desde que fosse efectuada até 1 de Fevereiro de 1996. A ARCO reclamou desta decisão para a mesma

autoridade. Por decisão de 20 de Julho de 1995, a referida autoridade indeferiu a reclamação, considerando-a infundada. Nestas condições, a ARCO recorreu desta decisão para o órgão jurisdicional de reenvio.

14 Este interroga-se se a transferência de LUWA-bottoms para a Bélgica se enquadra no âmbito do 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 (JO L 30, p. 1). Assim, para este efeito, haveria que determinar se esta substância constitui um resíduo na acepção da directiva.

15 Verificando se os requisitos do artigo 1.º, alínea a), da directiva estavam preenchidos, o Nederlandse Raad van State concluiu que o anexo I contém uma categoria Q 16 que abrange qualquer substância, matéria ou produto que não esteja abrangido por outra categoria do mesmo anexo. No que respeita à exigência relativa ao facto de «se desfazer» de um objecto, este órgão jurisdicional interroga-se se esta exigência pode ser considerada preenchida em razão da circunstância de os LUWA-bottoms serem sujeitos a uma operação mencionada no anexo II B da directiva, na medida em que se destinam a servir de combustível.

16 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se igualmente qual é, para determinar se a utilização de LUWA-bottoms como combustível se traduz em se desfazer deles, a pertinência dos critérios que aplica no âmbito da jurisprudência proferida no contexto da Afvalstoffenwet (lei neerlandesa sobre os resíduos) e da Wet chemische afvalstoffen (lei neerlandesa sobre os resíduos químicos), segundo a qual não é considerada resíduo uma substância resultante de um processo de fabrico e que pode ser utilizada como combustível de um modo ambientalmente responsável sem tratamento suplementar.

17 O Nederlandse Raad van State interroga-se também sobre a pertinência de critérios inicialmente formulados no Indicatief Meerjarenprogramma Chemische Afvalstoffen 1985-1989 (programa plurianual indicativo sobre resíduos químicos), posteriormente reproduzidos na carta de 18 de Maio de 1994 da autoridade

competente ao presidente dos Staten-Generaal (Parlamento). De acordo com estes critérios, as substâncias só podem deixar de ser consideradas resíduos se:

— forem directamente fornecidas pela pessoa que os criou,

— a um terceiro que as utiliza inteiramente, a 100%, sem qualquer preparação (que modifique a natureza, propriedades ou composição das substâncias) num processo produtivo ou de refinação, por exemplo, em substituição de matérias-primas até então utilizadas, mas

— sem que a referida aplicação se possa equiparar a uma qualquer forma corrente de eliminação de resíduos.

18 Sublinha, a este propósito, que, uma vez que a expressão «eliminação de resíduos», em direito nacional, abrange tanto a eliminação definitiva como o aproveitamento dos resíduos na acepção da directiva, a utilização de LUWA-bottoms como combustível na acepção da rubrica R 9 do anexo II B da directiva traduzir-se-ia sempre em deles se desfazer.

19 Finalmente, o Nederlandse Raad van State assinalou que, na decisão recorrida, a autoridade competente tinha sublinhado a circunstância de se tratar de um resíduo.

20 Tendo em conta estas considerações, o Nederlandse Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A simples circunstância de os LUWA-bottoms serem sujeitos a uma operação mencionada no anexo II B da Directiva 75/442/CEE permite concluir que se trata de se desfazer da substância e que é necessário, assim, considerá-la um resíduo na acepção dessa directiva?

2) Em caso de resposta negativa à questão 1, para determinar se a utilização dos LUWA-bottoms como combustível se traduz em desfazer-se dessa substância há que apurar:

a) se os LUWA-bottoms, segundo o que é vulgarmente aceite, são resíduos, importando para isso saber, em especial, se podem ser aproveitados como combustível de uma forma que respeite o meio-ambiente e sem uma prévia transformação radical?

b) se a sua utilização como combustível é equiparável a um método corrente de aproveitamento de resíduos?

c) se se trata da utilização do produto principal ou de um produto secundário (um resíduo)?»

21 Em 25 de Janeiro de 1993, a Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon) (sociedade anónima de produção de electricidade dos Países Baixos orientais e setentrionais, a seguir «Epon») apresentou um pedido nos termos da Hinderwet (lei relativa às instalações perigosas, insalubres e causadoras de incómodos), da Wet inzake de luchtverontreiniging (lei relativa à poluição atmosférica) e da Wet geluidhinder (lei relativa à poluição acústica) com o objectivo de ser autorizada a alterar o modo de funcionamento da sua central eléctrica Gelderland, situada em Nimegue (Países Baixos).

22 Este pedido dizia respeito a um projecto de utilização de resíduos de madeira, sob a forma de aparas, provenientes do sector da construção e da demolição. Essas aparas deviam, após transformação em serradura, ser utilizadas como combustível para produzir electricidade.

23 O pedido não qualificava estas substâncias como resíduos e não tinha como finalidade a concessão de uma autorização ao abrigo da lei sobre os resíduos.

24 Por decisão de 11 de Fevereiro de 1994, os Gedeputeerde Staten van Gelderland concederam à Epon a autorização de transformação solicitada.

25 Nos termos desta autorização, é proibido, nas instalações, incinerar ou despejar resíduos, ou deixar penetrá-los no solo ou na camada freática, excepto se essas actividades tiverem sido objecto do pedido.

26 O ponto 2.1.da autorização exige que especificações de qualidade («condições de aceitação») das aparas de madeira sejam objecto de acordo com os fornecedores e aprovadas pelo director da administração do ambiente e das águas (a seguir «director»).

27 A Epon submeteu estas especificações ao director por carta de 17 de Julho de 1995, que as aprovou por carta de 18 de Julho de 1995.

28 O ponto c) das condições de aceitação prevê:

«As aparas de madeira não devem conter areia, partículas de pintura, pedra, vidro, partículas de plástico, partículas de têxteis e fibras nem peças de metal.

Um contentor de aparas de madeira pode conter:

— no máximo 20% de cartão;

— no máximo 10% de cartão duro.

As especificações de qualidade acima descritas não impedem a aceitação de uma quantidade limitada de travessas de madeira, madeira molhada e madeira conservada com creosoto.»

29 Vereniging Dorpsbelang Hees e o. apresentaram reclamações contra a decisão de aprovação de 18 de Julho de 1995. O director indeferiu as reclamações por as considerar inadmissíveis ou infundadas, pelo que Vereniging Dorpsbelang Hees e o. interpuseram recursos para o órgão jurisdicional de reenvio.

30 As recorrentes no processo principal afirmam que as condições de aceitação permitem, designadamente, aceitar madeira que contenha substâncias cancerígenas, dioxinas ou substâncias que libertam dioxinas aquando da sua combustão. Alegam, nomeadamente, que o tratamento das madeiras não lhes permite escapar à qualificação de «resíduos», porque poderiam conter substâncias como tinta, substâncias de impregnação, colas, plásticos e solventes.

31 A apreciação do recurso impõe a análise da conformidade das especificações de qualidade das aparas de madeira («condições de aceitação»), aprovadas pela decisão de 18 de Julho de 1995, com a autorização de transformação de 11 de Fevereiro de 1994.

32 Por motivos análogos aos mencionados no âmbito do processo C-418/97, o Nederlandse Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A simples circunstância de os LUWA-bottoms serem sujeitos a uma operação mencionada no anexo II B da Directiva 75/442/CEE permite concluir que se trata de se desfazer da substância e que é necessário, assim, considerá-la um resíduo na acepção dessa directiva?

2) Em caso de resposta negativa à questão 1, para determinar se a utilização dos LUWA-bottoms como combustível se traduz em desfazer-se dessa substância há que apurar:

a) se os resíduos, provenientes do sector da construção e da demolição, a partir dos quais as aparas foram fabricadas foram já objecto, num momento anterior ao da combustão, de operações que equivalem a desfazer-se deles, isto é, a operações que se destinam a torná-los reutilizáveis como combustível (operações de reciclagem)?

Em caso de resposta afirmativa, uma operação destinada a tornar um resíduo reutilizável (uma operação de reciclagem) só deve ser considerada uma operação de aproveitamento de um resíduo se for expressamente mencionada no anexo II B da Directiva 75/442, ou deve sê-lo também se for análoga a uma operação mencionada nesse anexo?

b) se é opinião geral que as aparas de madeira são um resíduo, etendendo-se que a possibilidade de as aproveitar como combustível de uma maneira ambiental responsável sem tratamento radical tem importância?

c) se a sua utilização como combustível pode ser equiparada a um modo corrente de aproveitamento dos resíduos?»

33 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 23 de Janeiro de 1998, os dois processos foram apensos, em conformidade com o disposto no artigo 43.° do Regulamento de Processo, para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

Apreciação do Tribunal de Justiça

34 A título preliminar, importa recordar que, por força do artigo 1.°, alínea a), da directiva, deve ser considerada resíduo qualquer substância ou objecto pertencente às categorias que figuram no anexo I, de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer.

35 A categoria Q 16 do anexo I é, no entanto, uma categoria residual em que pode ser classificada qualquer matéria, substância ou produto que não esteja abrangido pelas outras categorias.

36 Daqui resulta que o âmbito de aplicação do conceito de resíduo depende do significado da expressão «desfazer-se» (acórdão de 18 de Dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Colect., p. I-7411, n.° 26).

37 Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, esta expressão deve ser interpretada tendo em conta o objectivo da directiva (ver, nomeadamente, acórdão de 28 de Março de 1990, Vessoso e Zanetti, C-206/88 e C-207/88, Colect., p. I-1461, n.° 12).

38 O terceiro considerando da Directiva 75/442 precisa, a este propósito, que «qualquer regulamentação em matéria de eliminação dos resíduos deve ter como objectivo essencial a protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, transporte, tratamento, armazenamento e depósito dos resíduos».

39 Por outro lado, importa sublinhar que, por força do artigo 130.°-R, n.° 2, do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 174.°, n.° 2, CE) a política da Comunidade no domínio do ambiente terá por objectivo atingir um nível de

protecção elevado e baseia-se nos princípios, nomeadamente, da precaução e da acção preventiva.

40 Daqui resulta que o conceito de resíduo não pode ser interpretado de maneira restritiva.

41 Finalmente, importa precisar que, na falta de disposições comunitárias, os Estados-Membros têm liberdade para escolher os modos de prova dos diferentes elementos definidos nas directivas que transpõem, desde que isso não ponha em causa a eficácia do direito comunitário (ver, neste sentido, entre outros, os acórdãos de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor e o. 205/82 a 215/82, Recueil p. 2633, n.os 17 a 25 e 35 a 39; de 15 de Maio de 1986, Johnston, 222/84, Colect., p. 1651, n.os 17 a 21 e de 8 de Fevereiro de 1996, FMC e o., C-212/94, Colect., p. I-389, n.os 49 a 51).

42 A utilização pelo legislador nacional de modos de prova, como presunções legais, que tivessem por efeito restringir o âmbito de aplicação da directiva e não abranger matérias, substâncias ou produtos que respondessem à definição da expressão «resíduo» na acepção da directiva poria em causa a eficácia do artigo 130.°-R do Tratado e da directiva.

43 É à luz destas considerações que se devem analisar as questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional.

Quanto à primeira questão nos dois processos

44 Através da sua primeira questão nos dois processos, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a simples circunstância de uma substância como os LUWA--bottoms ou as aparas de madeira ser sujeita a uma operação mencionada no anexo II B da directiva permite concluir que se trata de se desfazer dessa substância e considerar, portanto, que se está perante um resíduo na acepção desta directiva.

45 Todas as partes que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça propõem que se responda negativamente a esta questão. Os anexos II A e II B descrevem métodos de eliminação e de aproveitamento de substâncias. Todavia, nem todas as substâncias tratadas segundo estes métodos são necessariamente resíduos.

46 Em primeiro lugar, como foi recordado no n.º 36 do presente acórdão, resulta da redacção do artigo 1.º, alínea a), da directiva, que o âmbito de aplicação do conceito de resíduo depende do significado da expressão «desfazer-se».

47 Em seguida, resulta mais concretamente do artigo 4.º e dos anexos II A e II B da directiva que esta expressão engloba designadamente a eliminação e o aproveitamento de uma substância ou de um objecto.

48 Como indica a nota que precede as diversas categorias enumeradas nos anexos II A e II B, estes últimos têm como objectivo recapitular as operações de eliminação e de aproveitamento tal como são efectuadas na prática.

49 No entanto, o facto de nesses anexos serem descritos métodos de eliminação ou de aproveitamento dos resíduos não tem como consequência necessária que qualquer substância tratada segundo um destes métodos deva ser considerada um resíduo.

50 Efectivamente, se é certo que as descrições de certos métodos fazem referência expressa a resíduos, outras são formuladas em termos mais abstractos, de modo que podem ser aplicadas a matérias-primas que não são resíduos. Assim, a categoria R 9 do anexo II B, intitulada «Utilização principal como combustível ou outro meio de produção de energia» pode aplicar-se ao gasóleo de aquecimento, ao gás ou ao querosene, ao passo que a categoria R 10, intitulada «Espalhamento no solo em benefício da agricultura ou da ecologia» pode aplicar-se ao adubo artificial.

51 Assim, há que responder à primeira questão nos dois processos que a simples circunstância de uma substância como os LUWA-bottoms ou as aparas de madeira ser sujeita a uma operação mencionada no anexo II B da directiva não permite concluir que se trata de se desfazer dessa substância e considerar, portanto, que se está perante um resíduo na acepção desta directiva.

Quanto à segunda questão nos dois processos

52 A segunda questão nos dois processos diz igualmente respeito à definição da expressão «desfazer-se», a fim de determinar se uma dada substância é um resíduo.

53 Esta questão divide-se em três partes. As segundas questões, a) e b), no processo C-418/97 e b) e c) no processo C-419/97 dizem respeito, no essencial, ao modo de utilização de uma substância, pelo que serão tratadas conjuntamente. A segunda

questão, c), no processo C-418/97 tem que ver com o modo de produção da substância. Finalmente, a segunda questão, a), no processo C-419/97 é relativa às operações de reciclagem.

Quanto às segundas questões, a) e b), no processo C-418/97 e b) e c) no processo C-419/97

54 Através das suas segundas questões, a) no processo C-418/97 e b) no processo C-419/97, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se, para determinar se a utilização como combustível de uma substância como os LUWA-bottoms ou as aparas de madeira consiste em desfazer-se dessas substâncias, há que tomar em consideração o facto de a sociedade considerar essas substâncias um resíduo ou o facto de essas substâncias poderem ser aproveitadas como combustível de um modo ambientalmente responsável e sem tratamento radical.

55 Através das suas segundas questões, b) no processo C-418/97 e c) no processo C-419/97, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, para determinar se a utilização como combustível de uma substância como os LUWA-bottoms ou as aparas de madeira consiste em desfazer-se dessas substâncias, há que apurar se essa utilização como combustível pode ser equiparada a um modo corrente de aproveitamento dos resíduos.

56 A ARCO considera que o facto de uma substância ser objecto de aproveitamento de um modo ambientalmente responsável e sem tratamento radical é um elemento importante para provar que a referida substância não é um resíduo. Indica que os LUWA-bottoms, cujo valor calórico é comparável ao das misturas de carvão de primeira qualidade, podem ser utilizados a 100% como combustível, sem que tratamentos suplementares lhe sejam aplicados. A sua utilização na indústria do cimento é uma opção responsável do ponto de vista ambiental, uma vez que, nesse caso, o molibdénio não deteriora o ambiente, sendo, no decurso do processo, imediata e integralmente imobilizado e incorporado no cimento.

57 Em contrapartida, não há que recorrer ao critério da semelhança entre a utilização e um modo corrente de aproveitamento dos resíduos.

58 A Epon considera igualmente que substâncias destinadas a ser utilizadas num processo produtivo idêntico ou análogo àquele a que estão sujeitas as matérias-primas primárias não devem, em nenhuma circunstância, ser consideradas resíduos, desde que a utilização ocorra de um modo ambientalmente responsável, ou seja, desde que, comparada com a utilização das matérias-primas primárias, a utilização das substâncias em questão não tenha mais efeitos negativos sobre a saúde do homem e sobre o ambiente.

59 Considera, por outro lado, que a referência à categoria R 9 do anexo II B («Utilização principal como combustível ou outro meio de produção de energia») não é pertinente, uma vez que, em razão da definição ampla desta categoria, não pode ser utilizada como critério de distinção quanto à questão de saber se se trata de um resíduo.

60 Os Governos dinamarquês e austríaco, bem como a Comissão, consideram que estes elementos não são pertinentes e que a noção de resíduo não depende do tratamento que é aplicado ao objecto ou à substância. A Comissão esclarece, por outro lado, que não há que fazer referência ao modo como a sociedade concebe aquilo que é um resíduo, uma vez que as concepções quanto a esta matéria podem variar em função dos Estados-Membros.

61 Segundo o Governo alemão, um subproduto obtido a partir de um processo produtivo que não se destina, principal ou acessoriamente, a produzir essa substância não se enquadra no conceito de resíduo quando pode ser utilizado respeitando o ambiente sem outro tratamento. Se a substância tem um valor de

mercado positivo, isso significa que a sua produção era, no mínimo, um destino secundário e que o fabricante não pretende desfazer-se dela no sentido jurídico inerente ao conceito de resíduo.

62 O Governo do Reino Unido considera que uma substância que pode ser utilizada como combustível para produzir energia num determinado processo, do mesmo modo que qualquer outro combustível não proveniente de resíduos e sem que sejam tomadas medidas especiais de protecção da saúde pública ou do ambiente, não é um resíduo pelo simples facto de resultar das categorias específicas de resíduos enumeradas no anexo I da directiva, em conjugação com a Decisão 94/3, que esta substância apresenta características típicas de um resíduo.

63 O Governo neerlandês considera que é caso a caso, após análise das circunstâncias, que há que decidir se uma substância utilizada num processo de produção industrial, é um resíduo na acepção da regulamentação comunitária ou uma matéria-prima secundária. Importa, nomeadamente, analisar o modo de utilização da substância, a sua proveniência e a sua natureza ou composição.

64 Como foi anteriormente recordado, o método de tratamento ou o modo de utilização de uma substância não são determinantes para a sua qualificação ou não como resíduo. Efectivamente, aquilo em que um objecto ou uma substância se transformam no futuro não tem incidência sobre a sua natureza de resíduo, que é definida, em conformidade com o artigo 1.°, alínea a), da directiva, por referência à acção, à intenção ou à obrigação do detentor do objecto ou da substância de deles se desfazer.

65 Tal como a noção de resíduo não deve ser entendida como excluindo as substâncias e objectos susceptíveis de reutilização económica (ver acórdão Vessoso e Zanetti, já referido, n.° 9), tão-pouco deve ser encarada no sentido de

que exclui as substâncias e objectos susceptíveis de aproveitamento como combustível de um modo ambientalmente responsável e sem tratamento radical.

66 O impacto do tratamento desta substância sobre o ambiente não tem, efectivamente, incidência sobre a sua qualificação como resíduo. Um combustível ordinário pode ser queimado sem respeito pelas normas ambientais, sem por isso passar a ser um resíduo, ao passo que substâncias de que alguém se desfaz podem ser aproveitadas como combustível de um modo ambientalmente responsável e sem tratamento radical, sem perderem a qualificação de resíduos.

67 De resto, como o Tribunal de Justiça indicou no n.° 30 do acórdão Inter-Environnement Wallonie, já referido, nada na directiva indica que esta não abrange as operações de eliminação ou de aproveitamento que façam parte de um processo de produção industrial, desde que não constituam um perigo para a saúde do homem ou para o ambiente.

68 O facto de certas substâncias poderem ser objecto de aproveitamento como combustível de um modo ambientalmente responsável e sem tratamento radical é realmente importante para determinar se a utilização desta substância como combustível deve ser autorizada, favorecida ou para decidir da intensidade do controlo a exercer.

69 Do mesmo modo, embora o método de tratamento de uma substância não tenha incidência sobre a sua natureza de resíduo, não se pode, no entanto, excluir que isso constitua um indício de que se está perante um resíduo. Efectivamente, se a utilização de uma substância como combustível é um modo corrente de aproveitamento dos resíduos, essa utilização pode ser um elemento que permite comprovar a existência de uma acção, de uma intenção ou de uma obrigação de se desfazer dessa substância na acepção do artigo 1.°, alínea a), da directiva.

70 Na falta de disposições comunitárias específicas relativas à prova da existência de um resíduo, compete ao juiz nacional aplicar as disposições do seu próprio sistema jurídico nesta matéria, de um modo que não ponha em causa o objectivo e a eficácia da directiva.

71 No que respeita ao modo como é considerado pela sociedade, há que ter presente que este elemento também não é pertinente atendendo ao modo como o conceito de resíduo é definido no artigo 1.°, alínea a), da directiva, mas pode ser igualmente um indício da existência de um resíduo.

72 Daqui resulta que se deve responder à segunda questão, a) e b), no processo C-418/97 e b) e c) no processo C-419/97 que, para determinar se a utilização como combustível de uma substância como os LUWA-bottoms ou as aparas de madeira consiste em delas se desfazer, o facto de essas substâncias poderem ser aproveitadas como combustível de um modo ambientalmente responsável e sem tratamento radical não é pertinente.

73 O facto de essa utilização como combustível ser um modo corrente de aproveitamento dos resíduos e o facto de a sociedade considerar essas substâncias como resíduos podem ser considerados indícios de uma acção, de uma intenção ou de uma obrigação de se desfazer dessas substâncias na acepção do artigo 1.°, alínea a), da directiva. A efectiva existência de um resíduo na acepção da directiva deve, porém, ser verificada tendo em conta o conjunto das circunstâncias, o objectivo da directiva e de um modo que não ponha em causa a sua eficácia.

Quanto à segunda questão, c), no processo C-418/97

74 Através da segunda questão, c), no processo C-418/97, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se, para determinar se a utilização de LUWA-

bottoms como combustível consiste em se desfazer deles, importa apurar se se trata da utilização de um produto principal ou de um produto secundário (um resíduo).

75 Segundo a ARCO e a Epon, não se pode considerar que, atendendo apenas à sua proveniência, a utilização de uma substância como combustível consiste em dela se desfazer. A Epon acrescenta que, uma vez que as matérias-primas secundárias podem entrar num processo de produção idêntico ou análogo àquele de que são objecto as matérias-primas primárias, não podem ser consideradas resíduos.

76 O Governo dinamarquês considera que o processo de produção anterior não é decisivo para determinar se uma matéria constitui ou não um resíduo. Um produto principal não será normalmente um resíduo, mas poderia sê-lo em certas situações se, por exemplo, o referido produto não respeitasse as exigências de qualidade internas da empresa e se preferisse eliminá-lo.

77 Segundo o Governo alemão, há a intenção de se desfazer de uma substância quando esta é obtida a partir de um processo de produção que não se destina, principal ou acessoriamente, a produzir essa substância. Como prevê a lei alemã, importaria, nesta matéria, ter em conta a opinião do fabricante e a utilização corrente. No entanto, segundo o que este governo afirmou no âmbito da questão anterior, importa igualmente tomar em consideração a questão de saber se um subproduto pode ser utilizado respeitando o ambiente sem outro tratamento.

78 O Governo do Reino Unido acrescenta que os resíduos de produção que podem constituir subprodutos úteis e ser utilizados como matéria-prima primária sem

tratamento suplementar e, do mesmo modo que qualquer outra matéria-prima não proveniente de resíduos, pertencem ao circuito comercial e não constituem resíduos.

79 Segundo o Governo neerlandês, a proveniência da substância ou do objecto é um dos vários elementos a tomar em consideração para determinar se se está perante um resíduo.

80 O Governo austríaco considera igualmente que a circunstância de uma substância ser produzida por uma sociedade cuja actividade principal não é a produção dessa substância deve, entre outras, ser tomada em consideração. Sublinha que os LUWA-bottoms não são nem um produto principal nem um produto secundário, mas um resíduo obtido a partir do tratamento de um fluxo de partículas.

81 Finalmente, segundo a Comissão, o facto de uma substância ser um subproduto (um resíduo) de um processo de produção baseado na obtenção de outro produto constitui uma indicação de que se pode estar perante um resíduo na acepção da directiva.

82 Como se indicou no n.º 51 do presente acórdão, a circunstância de uma substância ser sujeita a uma operação mencionada no anexo II B da directiva, como a utilização como combustível, não permite concluir que se trata de se desfazer dessa substância e considerar, portanto, que essa substância é um resíduo na acepção da directiva.

83 Em contrapartida, certas circunstâncias podem constituir indícios da existência de uma acção, de uma intenção ou de uma obrigação de se desfazer dessas substâncias na acepção do artigo 1.º, alínea a), da directiva.

84 Isso acontecerá, nomeadamente, quando a substância utilizada é um resíduo de produção, ou seja, um produto que não se pretendeu produzir como tal, com vista à sua utilização como combustível.

85 Efectivamente, a utilização de uma substância como os LUWA-bottoms como combustível, em vez de um combustível ordinário, é um elemento que pode deixar pensar que o seu utilizador se desfaz desse produto, quer porque o deseja fazer, quer porque a isso é obrigado.

86 Pode igualmente ser considerado um indício o facto de a substância ser um resíduo para o qual nenhuma outra utilização além da eliminação pode ser encarada. Esta circunstância deixa supor que o detentor da substância apenas a adquiriu com o objectivo de dela se desfazer, quer porque o deseja fazer, quer porque a isso é obrigado, por exemplo, em razão de um acordo com o produtor da substância ou com outro detentor.

87 O mesmo se passa quando a substância é um resíduo cuja composição não é adaptada à utilização que dela é feita ou ainda quando essa utilização deve fazer-se em condições especiais de precaução em razão da perigosidade da sua composição para o ambiente.

88 Daqui resulta que há que responder à segunda questão, c), no processo C-418/97 que as circunstâncias de uma substância utilizada como combustível ser o resíduo de um processo de fabrico de outra substância, de nenhuma outra utilização dessa substância além da eliminação poder ser encarada, de a composição da

substância não ser adaptada à utilização que dela é feita ou de a sua utilização dever fazer-se em condições especiais de precaução para o ambiente, podem ser considerados indícios de uma acção, de uma intenção ou de uma obrigação de se desfazer dessa substância na acepção do artigo 1.°, alínea a), da directiva. A efectiva existência de um resíduo na acepção da directiva deve, porém, ser verificada tendo em conta o conjunto das circunstâncias, o objectivo da directiva e de um modo que não ponha em causa a sua eficácia.

Quanto à segunda questão, a), no processo C-419/97

89 Através da segunda questão, a), no processo C-419/97, o órgão jurisdicional nacional pergunta se, para determinar se a utilização de aparas de madeira como combustível consiste em se desfazer delas, importa interrogar-se se os resíduos, provenientes do sector da construção e da demolição, a partir dos quais as aparas são fabricadas, já foram objecto, num momento anterior ao da combustão, de operações que tenham consistido em deles se desfazer, isto é, de operações destinadas a torná-los reutilizáveis como combustível (operações de reciclagem) e, na afirmativa, se essa operação só pode ser considerada uma operação de aproveitamento de um resíduo se for expressamente mencionada no anexo II B da directiva ou se pode sê-lo igualmente se for análoga a uma operação mencionada nesse anexo.

90 Segundo as recorrentes nos processos principais, as madeiras utilizadas pela Epon como combustível são impregnadas de substâncias muito tóxicas e deveriam ser tratadas como resíduos perigosos. O facto de essas madeiras serem transformadas em aparas e de estas últimas serem reduzidas a serradura em nada altera o carácter e a composição da substância, que conserva os agentes tóxicos.

91 A Epon considera que uma substância que foi objecto de uma operação de reciclagem não deve ser considerada um resíduo quando a sua utilização se

processa de um modo ambientalmente responsável, ou seja, quando, comparada com a utilização de uma matéria-prima primária, a sua utilização não tem efeitos mais negativos para a saúde do homem e para o ambiente.

92 Quanto à segunda parte da questão, a Epon sublinha que a enumeração contida no anexo II B da directiva não é exaustiva e que novos métodos de reciclagem devem poder ser tomados em consideração. Indica, no entanto, que os resíduos provenientes do sector da construção e da demolição já foram objecto de uma reciclagem referida na categoria R 2 do anexo II B da directiva, isto é, de uma «Reciclagem ou recuperação de substâncias orgânicas não utilizadas como solventes».

93 Os Governos que intervieram bem como a Comissão consideram, em substância, que o facto de os resíduos em causa no processo principal terem sido objecto de operações prévias de triagem e de transformação em aparas não basta para lhes fazer perder a qualidade de resíduo. Tais operações não constituem uma operação de aproveitamento na acepção do anexo II B da directiva, mas um simples pré-tratamento dos resíduos. Uma substância só deixa de ser um resíduo quando é objecto de uma operação de aproveitamento completa na acepção do anexo II B da directiva, ou seja, quando pode ser tratada do mesmo modo que uma matéria-prima ou, como no caso vertente, quando o potencial material ou energético do resíduo foi utilizado na combustão.

94 A este propósito, importa ter presente, em primeiro lugar, que, mesmo quando um resíduo foi objecto de uma operação de aproveitamento completa que tem por consequência que a substância em questão adquiriu as mesmas propriedades e características de uma matéria-prima, a verdade é que essa substância pode ser

considerada um resíduo se, em conformidade com a definição do artigo 1.º, alínea a), da directiva, o seu detentor dela se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de dela se desfazer.

95 O facto de a substância ser o resultado de uma operação de aproveitamento completa na acepção do anexo II B da directiva constitui apenas um dos elementos que deve ser tomado em consideração para determinar se se trata de um resíduo, mas não permite, enquanto tal, tirar uma conclusão definitiva a esse respeito.

96 Se uma operação de aproveitamento completa não priva necessariamente um objecto da qualidade de resíduo, o mesmo acontece, por maioria de razão, no caso de uma simples operação de selecção ou de pré-tratamento desses objectos, como a transformação de resíduos de madeira impregnados de substâncias tóxicas em aparas ou a redução desta últimas a serradura, que, ao não separarem a madeira das substâncias tóxicas que a impregnam, não tem por efeito transformar esses objectos num produto análogo a uma matéria-prima, possuindo as mesmas características que esta matéria-prima e utilizável nas mesmas condições de precaução em termos ambientais.

97 Assim, há que responder à segunda questão, a), no processo C-419/97, que o facto de uma substância ser o resultado de uma operação de aproveitamento completa na acepção do anexo II B da directiva constitui apenas um dos elementos que deve ser tomado em consideração para determinar se essa substância ainda é um resíduo, mas não permite, enquanto tal, tirar uma conclusão definitiva a este respeito. A existência de um resíduo deve ser verificada tendo em conta o conjunto das circunstâncias, relativamente à definição constante do artigo 1.º, alínea a), da directiva, ou seja, da acção, da intenção ou da obrigação de se desfazer dessa substância, tendo em conta o objectivo da directiva e de um modo que não ponha em causa a sua eficácia.

Quanto às despesas

98 As despesas efectuadas pelos Governos neerlandês, dinamarquês, alemão, austríaco, e do Reino Unido, 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 Nederlandse Raad van State, por despacho de 25 de Novembro de 1997 declara:

Processo C-418/97

1) **A simples circunstância de uma substância como os LUWA-bottoms ser sujeita a uma operação mencionada no anexo II B da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março**

de 1991, não permite concluir que se trata de se desfazer dessa substância e considerar, portanto, que se está perante um resíduo na acepção desta directiva.

2) Para determinar se a utilização como combustível de uma substância como os LUWA-bottoms consiste em dela se desfazer, o facto de essa substância poder ser aproveitada como combustível de um modo ambientalmente responsável e sem tratamento radical não é pertinente.

O facto de essa utilização como combustível ser um modo corrente de aproveitamento dos resíduos e o facto de a sociedade considerar essa substância como um resíduo podem ser considerados indícios de uma acção, de uma intenção ou de uma obrigação de se desfazer dessa substância na acepção do artigo 1.°, alínea a), da Directiva 75/442, na redacção da Directiva 91/156. A efectiva existência de um resíduo na acepção da directiva deve, porém, ser verificada tendo em conta o conjunto das circunstâncias, o objectivo da referida directiva e de um modo que não ponha em causa a sua eficácia.

As circunstâncias de uma substância utilizada como combustível ser o resíduo de um processo de fabrico de outra substância, de nenhuma outra utilização dessa substância além da eliminação poder ser encarada, de a composição da substância não ser adaptada à utilização que dela é feita ou de a sua utilização dever fazer-se em condições especiais de precaução para o ambiente, podem ser considerados indícios de uma acção, de uma intenção ou de uma obrigação de se desfazer dessa substância na acepção do artigo 1.°, alínea a), da referida directiva. A efectiva existência de um resíduo na acepção da directiva deve, porém, ser verificada tendo em conta o

conjunto das circunstâncias, o objectivo desta directiva e de um modo que não ponha em causa a sua eficácia.

Processo C-419/97

1) A simples circunstância de uma substância como as aparas de madeira ser sujeita a uma operação mencionada no anexo II B da Directiva 75/442, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156, não permite concluir que se trata de se desfazer dessa substância e considerar, portanto, que se está perante um resíduo na acepção desta directiva.

2) O facto de uma substância ser o resultado de uma operação de aproveitamento completa na acepção do anexo II B da directiva constitui apenas um dos elementos que deve ser tomado em consideração para determinar se essa substância ainda é um resíduo, mas não permite, enquanto tal, tirar uma conclusão definitiva a este respeito. A existência de um resíduo deve ser verificada tendo em conta o conjunto das circunstâncias, relativamente à definição constante do artigo 1.°, alínea a), da Directiva 75/442, na redacção da Directiva 91/156, ou seja, da acção, da intenção ou da obrigação de se desfazer dessa substância, tendo em conta o objectivo da referida directiva e de um modo que não ponha em causa a sua eficácia.

Para determinar se a utilização como combustível de uma substância como as aparas de madeira consiste em dela se desfazer, o facto de essa substância

poder ser aproveitada como combustível de um modo ambientalmente responsável e sem tratamento radical não é pertinente.

O facto de essa utilização como combustível ser um modo corrente de aproveitamento dos resíduos e o facto de a sociedade considerar essa substância como um resíduo podem ser considerados indícios de uma acção, de uma intenção ou de uma obrigação de se desfazer dessa substância na acepção do artigo 1.°, alínea a), da Directiva 75/442, na redacção da Directiva 91/156. A efectiva existência de um resíduo na acepção da directiva deve, porém, ser verificada tendo em conta o conjunto das circunstâncias, o objectivo da referida directiva e de um modo que não ponha em causa a sua eficácia.

Edward Moitinho de Almeida Sevón

Gulmann Puissochet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Junho de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

D. A. O. Edward