RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado nos processos apensos C-206/88 e C-207/88 *

I — Matéria de facto e tramitação processual

A — *As disposições comunitárias*

Através da Directiva 75/442/CEE, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129), e da Directiva 78/319/CEE, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43; EE 15 F2 p. 98), o Conselho impôs a harmonização das legislações nacionais no que se refere à eliminação dos resíduos.

Nos termos do artigo 1.°, alínea a), de ambas as directivas, por resíduo entende-se «qualquer substância ou objecto de que o detentor se desfaz ou tem a obrigação de se desfazer por força das disposições nacionais em vigor».

Tal como resulta dos considerandos das duas directivas citadas, o seu principal objectivo é a protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, transporte, tratamento, armazenamento e depósito dos resíduos.

O artigo 4.° da Directiva 75/442 e o artigo 5.° da Directiva 78/319 impõem aos Estados-membros a obrigação de tomarem as medidas necessárias para alcançar esse objectivo.

Para esse efeito, os Estados-membros devem estabelecer ou designar a autoridade ou autoridades competentes encarregadas, numa determinada zona, de planificar, organizar, autorizar e fiscalizar as operações de eliminação dos resíduos (artigo 5.° da Directiva 75/442, relativa aos resíduos; artigo 6.° da Directiva 78/319, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos).

Para garantir o respeito das medidas tomadas pelos Estados-membros por força do artigo 4.°, o artigo 8.° da Directiva 75/442, relativa aos resíduos, prevê que qualquer estabelecimento ou empresa que proceda ao tratamento, armazenamento ou depósito de resíduos por conta de outrem deve obter uma autorização da autoridade competente designada pelos Estados-membros por força do artigo 5.° O artigo 9.° estabelece, além disso, a obrigatoriedade de essas empresas se sujeitarem a uma inspecção periódica efectuada por essa mesma autoridade.

Quanto às empresas que procedem ao transporte, recolha, armazenamento, depósito ou tratamento dos seus próprios resíduos, assim como as que recolhem ou transportam resíduos por conta de outrem, o artigo 10.° da Directiva 75/442 prevê simplesmente que ficam sujeitas à fiscalização da autoridade competente referida no artigo 5.°

A Directiva 78/319, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos, prevê igualmente, no seu artigo 9.°, um sistema de autorização e de fiscalização da eliminação dos resíduos a que se refere.

* Língua do processo: italiano.

B — *A legislação nacional*

A Itália transpôs para o seu ordenamento jurídico as directivas 75/442 e 78/319 através do Decreto n.° 915 do presidente da República, de 10 de Setembro de 1982 (GURI n.° 343 de 15.12.1982, p. 9071).

Nos termos do artigo 2.°, primeiro parágrafo, desse decreto, por resíduo entende-se, para efeitos desse mesmo diploma: «qualquer substância ou objecto proveniente de actividades humanas ou de ciclos naturais, abandonado ou destinado a ser abandonado».

O decreto estabelece, no seu artigo 2.°, segundo parágrafo, uma classificação dos resíduos em três categorias: resíduos urbanos (fundamentalmente os resíduos volumosos e os resíduos depositados em terrenos públicos); resíduos especiais (que incluem os resíduos de transformações industriais e os resíduos provenientes de actividades agrícolas, artesanais, comerciais...); resíduos tóxicos e perigosos (resíduos que contêm substâncias enumeradas num anexo do decreto).

Os resíduos urbanos e especiais, na acepção do decreto presidencial italiano, relevam da Directiva 75/442, enquanto os resíduos tóxicos e perigosos, na acepção desse mesmo decreto, relevam da Directiva 78/319.

O decreto prevê, no seu artigo 25.°, sanções penais para os responsáveis de empresas que eliminem resíduos urbanos e especiais produzidos por terceiros sem terem obtido a autorização referida no artigo 6.°, alínea d), desse decreto. Esta última disposição atribui às regiões competência para emitir a autorização para eliminar os resíduos urbanos e especiais produzidos por terceiros.

C — *Os processos principais*

G. Vessoso e G. Zanetti, arguidos nos processos principais, são acusados, perante a Pretura de Asti, de terem eliminado resíduos urbanos e especiais produzidos por terceiros sem terem previamente obtido a autorização da região competente.

Os arguidos defenderam-se alegando que os objectos e substâncias a cuja eliminação tinham procedido não eram resíduos, e sim materiais de recuperação susceptíveis de reutilização económica. Assim, não seria necessária qualquer autorização para o exercício das actividades em causa.

Deste modo, a Pretura de Asti viu-se forçada a suspender a instância e a submeter ao Tribunal, por dois despachos de 18 de Dezembro de 1987, a seguinte questão:

«O artigo 1.° da Directiva 75/442 do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, e o artigo 1.° da Directiva 78/319 do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos, devem ser entendidos no sentido de que na noção jurídica de resíduo devem ser incluídas também as coisas de que o detentor se tenha desfeito, susceptíveis porém de reutilização económica, e devem ser entendidos no sentido de que a noção de resíduo postula a determinação da existência de *animus deliquendi* no detentor da substância ou objecto?».

O órgão jurisdicional nacional explica, no despacho de reenvio, que existe em Itália uma jurisprudência dividida sobre a questão de saber se objectos ou substâncias susceptíveis de reutilização económica constituem resíduos. Esclarece que, nas suas anteriores

decisões, sempre decidiu nesse sentido. Uma das suas decisões foi, aliás, confirmada nesse ponto pela Corte di cassazione italiana. Esta entendeu que, mesmo que os objectos ou substâncias de que o detentor se desfaz sejam susceptíveis de reutilização económica, não deixa de existir um interesse público na fiscalização das fases essenciais da sua eliminação (acórdão de 14 de Abril de 1987, Perino, não publicado). Apesar desta intervenção da Corte di cassazione italiana, a Pretura entende que a questão permanece duvidosa e que o Tribunal se devia pronunciar a este respeito.

Por outro lado, o órgão jurisdicional nacional refere que, de acordo com uma parte da jurisprudência e da doutrina, a noção de resíduo é uma noção subjectiva: um objecto ou uma substância apenas podem ser qualificados de resíduos se a pessoa que deles se desfaz os destina ao abandono definitivo. Esta interpretação apoia-se na definição que o decreto presidencial italiano dá da noção de resíduo, e que está centrada na ideia de abandono da coisa. No entender da Pretura, esta concepção subjectiva é incompatível com a definição que as directivas dão da noção de resíduo, que se centra apenas no comportamento do detentor que se desfaz da coisa. A Pretura entende que, dada a controvérsia que existe a este respeito, este ponto devia ser igualmente esclarecido por acórdão do Tribunal de Justiça.

D — *Tramitação do processo no Tribunal*

Os despachos da Pretura de Asti foram registados na Secretaria do Tribunal em 28 de Julho de 1988.

Em conformidade com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça CEE, foram apresentadas observações escritas em 21 de Outubro de 1988 (processos C-206/88 e C-207/88) pela Comissão das Comunidades Europeias, representada por S. Fabro, membro do seu Serviço Jurídico, na qualidade de agente, em 10 de Novembro de 1988 (processo C-207/88) e em 11 de Novembro de 1988 (processo C-206/88), pelo Governo italiano, representado pelo professor Luigi Ferrari Bravo, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por P. G. Ferri, avvocato dello Stato.

Por despacho de 23 de Novembro de 1988, o Tribunal ordenou a apensação dos dois processos para efeitos das fases escrita e oral e do acórdão.

Com base no relatório do juiz relator e ouvido o advogado-geral, o Tribunal decidiu iniciar a fase oral do processo sem instrução.

Por despacho de 4 de Outubro de 1989, o Tribunal, nos termos do artigo 95.°, n.os 1 e 2, do Regulamento Processual, atribuiu o processo à Primeira Secção do Tribunal.

II — Observações escritas apresentadas ao Tribunal

O *Governo italiano* sublinha, antes de mais, que a definição de resíduo contida no artigo 1.°, alínea a), da Directiva 75/442 se encontra fundamentalmente centrada no comportamento da pessoa que se desfaz de um objecto ou de uma substância, e não na intenção que preside a esse comportamento. A circunstância de a pessoa que se desfaz da coisa pretender obter uma contrapartida por esta não retira a essa coisa a natureza de resíduo.

Subinha em seguida que, nos termos do artigo 1.°, alínea a), da Directiva 75/442, são resíduos não só os objectos ou substâncias de que o detentor se desfaz voluntariamente mas igualmente aquelas de que se desfaz porque a isso é obrigado pela legislação nacional. Alguns resíduos deste último tipo são indiscutivelmente susceptíveis de reutilização económica. Por outro lado, o artigo 1.°, alínea b), segundo travessão, bem como o artigo 3.°, n.° 1, da mesma directiva, revelam que a reutilização é um dos objectivos prioritários da recolha e da eliminação dos resíduos. Esta última noção abrange, portanto, muitos objectos e substâncias susceptíveis de reutilização económica.

O Governo italiano sugere, por conseguinte, que se responda da seguinte forma à questão prejudicial:

«De acordo com a Directiva 75/442, a inexistência, no detentor, de uma vontade de abandono ou a possibilidade de uma reutilização económica não obstam à qualificação de resíduo e, portanto, à sujeição à correspondente disciplina, estabelecida pelas legislações nacionais».

De acordo com a *Comissão*, resulta dos termos dos artigos 1.° das directivas 75/442 e 78/319 que a noção de resíduo abrange qualquer objecto e substância de que o detentor se desfaz, seja qual for a forma como a eliminação se processa e seja qual for a intenção que a ela preside.

Apenas esta interpretação garantiria, aliás, o funcionamento eficaz do sistema de fiscalização e de autorização instituído pelas duas directivas. Se a aplicação destas dependesse da intenção que está subjacente a uma operação de eliminação ou ainda da eventualidade de a coisa abandonada ser reintroduzida no circuito económico, esse sistema poderia ser facilmente contornado.

A Comissão propõe, portanto, que à questão prejudicial seja dada a resposta seguinte:

«O artigo 1.° da Directiva 75/442 do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, e o artigo 1.° da Directiva 78/319 do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos, devem ser interpretados no sentido de que a noção jurídica de resíduo abrange qualquer substância e objecto de que o detentor se desfaz, independentemente do motivo, razão ou causa.»

R. Joliet
Juiz relator