SENTENZA DELLA CORTE (Quinta Sezione)
3 aprile 2003 *

Nel procedimento C-116/01,

avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, a norma dell'art. 234 CE, dal Raad van State (Paesi Bassi) nella causa dinanzi ad esso pendente tra

SITA EcoService Nederland BV, già Verol Recycling Limburg BV

e

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

domanda vertente sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32), e dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE (GU L 135, pag. 32),

* Lingua processuale: l'olandese.

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta dal sig. M. Wathelet, presidente di sezione, dai sigg. C.W.A. Timmermans, A. La Pergola (relatore), P. Jann e A. Rosas, giudici,

avvocato generale: sig. F.G. Jacobs
cancelliere: sig.ra M.-F. Contet, amministratore principale

viste le osservazioni scritte presentate:

— per la SITA EcoService Nederland BV, dai sigg. R.G.J. Laan e B. Liefting-Voogd, advocaat;

— per il governo dei Paesi Bassi, dalla sig.ra H.G. Sevenster, in qualità di agente;

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

— per il governo del Regno Unito, dalla sig.ra G. Amodeo, in qualità di agente, assistita dal sig. D. Wyatt, QC;

— per la Commissione delle Comunità europee, dai sigg. G. zur Hausen e H. van Vliet, in qualità di agenti,

vista la relazione d'udienza,

sentite le osservazioni orali del governo dei Paesi Bassi, rappresentato dal sig. N.A. J. Bel, advocaat, in qualità di agente, del governo del Regno Unito, rappresentato dal sig. D. Wyatt, e della Commissione, rappresentata dal sig. H. van Vliet, all'udienza del 19 settembre 2002,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 14 novembre 2002,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con ordinanza 13 marzo 2001, pervenuta in cancelleria il 15 marzo successivo, il Raad van State (Consiglio di Stato olandese) ha sottoposto alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, quattro questioni pregiudiziali vertenti sull'interpretazione della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 194, pag. 39), come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32), e dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE (GU L 135, pag. 32; in prosieguo: la «direttiva»).

2 Tali questioni sono state sollevate nell'ambito di una controversia tra la SITA EcoService Nederland BV (in prosieguo: la «SITA») e il Minister van Volkshui-

svesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministro per l'Edilizia, la Pianificazione territoriale e la Gestione dell'ambiente; in prosieguo: il «Ministro») riguardo alla legittimità di due decisioni con cui quest'ultimo subordinava a determinate condizioni talune spedizioni di rifiuti che gli erano state notificate dalla SITA.

Ambito normativo

Normativa comunitaria

La direttiva

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

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

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

«NB: Il presente allegato intende elencare le operazioni di smaltimento come avvengono nella pratica. (...)

(...)

D 10 Incenerimento a terra

(...)».

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

«NB: Il presente allegato intende elencare le operazioni di ricupero come avvengono nella pratica. (...)

R 1 Utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia

(...)

R 3 Riciclo/ricupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi (comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche)

(...)

R 5 Riciclo/ricupero di altre sostanze inorganiche.

(...)

R 11 Utilizzazione di rifiuti ottenuti da una delle operazioni indicate da R 1 a R 10

(...)».

7 L'art. 3, n. 1, della direttiva così dispone:

«Gli Stati membri adottano le misure appropriate per promuovere:

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

b) in secondo luogo:

i) il ricupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie o

ii) l'uso di rifiuti come fonte di energia».

8 L'art. 7 della direttiva prevede quanto segue:

«1. Per realizzare gli obiettivi previsti negli articoli 3, 4 e 5 la o le autorità competenti di cui all'articolo 6 devono elaborare quanto prima uno o più piani di gestione dei rifiuti, che contemplino fra l'altro:

— tipo, quantità e origine dei rifiuti da ricuperare o da smaltire;

— requisiti tecnici generali;

— tutte le disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare;

— i luoghi o impianti adatti per lo smaltimento.

Tali piani potranno riguardare ad esempio:

— le persone fisiche o giuridiche abilitate a procedere alla gestione dei rifiuti,

— la stima dei costi delle operazioni di ricupero e di smaltimento,

— le misure atte ad incoraggiare la razionalizzazione della raccolta, della cernita e del trattamento dei rifiuti.

2. Eventualmente, gli Stati membri collaborano con gli altri Stati membri interessati e la Commissione per l'elaborazione dei piani. Essi li trasmettono alla Commissione.

3. Gli Stati membri hanno la facoltà di prendere i provvedimenti necessari per impedire movimenti di rifiuti non conformi con i loro piani di gestione dei rifiuti. Tali provvedimenti devono essere comunicati alla Commissione e agli Stati membri».

Il regolamento (CEE) n. 259/93

9 Il regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 30, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 20 gennaio 1997, n. 120 (GU L 22, pag. 14; in prosieguo: il «regolamento»), disciplina in particolare la sorveglianza e il controllo delle spedizioni di rifiuti tra Stati membri.

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

11 Il titolo II del regolamento, intitolato «Spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità», contiene in particolare due capi distinti che trattano, l'uno, composto degli artt. 3-5, della procedura applicabile alle spedizioni di rifiuti destinati ad essere smaltiti e, l'altro, composto degli artt. 6-11, della procedura applicabile alle spedizioni di rifiuti destinati ad essere recuperati.

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

13 Ai sensi dell'art. 6, n. 3, del regolamento, la notifica si effettua mediante il documento di accompagnamento rilasciato dall'autorità competente di spedizione. L'art. 6, n. 5, precisa quali informazioni devono essere fornite dal notificatore sul documento di accompagnamento, concernenti in particolare le operazioni relative al ricupero menzionate nell'allegato II B della direttiva (art. 6, n. 5, quinto trattino) e il metodo previsto per lo smaltimento dei rifiuti residui dopo che si è proceduto al riciclaggio (art. 6, n. 5, sesto trattino).

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

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

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

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

oppure,

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

oppure,

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

oppure

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

oppure

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

Normativa nazionale

16 Il Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen II (secondo piano pluriennale per i rifiuti pericolosi; in prosieguo: il «MJP GA II») è un piano di gestione dei rifiuti ai sensi dell'art. 7 della direttiva, adottato dalle autorità olandesi nel giugno 1997 per il periodo 1997-2007.

17 Il MJP GA II indica, alla sezione 18 del piano parziale, intitolata «Incenerimento di rifiuti pericolosi», che si può operare una differenza tra il ricupero mediante riciclaggio del materiale, il ricupero con utilizzazione principale come combustibile e lo smaltimento definitivo mediante incenerimento.

18 Per quanto riguarda il ricupero mediante riciclaggio, esso può consistere nella trasformazione di rifiuti o nella loro utilizzazione in un processo produttivo, come l'utilizzazione di rifiuti infiammabili con un'alta percentuale inorganica nella fabbricazione di mattoni vetrificati [clinker] di cemento.

19 Secondo il MJP GA II, poiché non è possibile sviluppare criteri generali affidabili riguardanti la distinzione tra il ricupero mediante riciclaggio del materiale e lo smaltimento definitivo per i rifiuti pericolosi da incenerire, occorre procedere a una valutazione caso per caso, sulla base dei dati relativi alla partita di rifiuti di cui si tratta e al metodo di trasformazione che si intende attuare.

20 Per quanto riguarda il ricupero con utilizzazione principale come combustibile, nel MJP GA II viene adottato il criterio del potere calorifico combinato con il contenuto di cloro. Perché vi sia ricupero, il MJP GA II richiede, per i rifiuti pericolosi con un contenuto di cloro pari o inferiore all'1%, un potere calorifico minimo di 11 500 kj/kg e, se si tratta di rifiuti pericolosi con un contenuto di cloro superiore all'1%, un potere calorifico minimo di 15 000 kj/kg.

21 Inoltre, la sezione 18 del MJP GA II indica che, per valutare una notifica di spedizione di rifiuti, si esaminerà anzitutto se il ricupero dei rifiuti sia possibile. Dal momento che nei Paesi Bassi esistono sufficienti possibilità di smaltimento, è consentito, secondo tale piano, sollevare obiezioni motivate contro le spedizioni progettate di rifiuti destinati allo smaltimento, ai sensi dell'art. 4, n. 3, lett b), del regolamento. Infatti, tenuto conto del principio di autosufficienza, è considerato di particolare importanza il mantenimento di capacità di smaltimento in tale Stato membro.

Causa principale e questioni pregiudiziali

22 La SITA è una società di diritto olandese, con sede in Maastricht (Paesi Bassi), che si occupa della raccolta e della trasformazione dei rifiuti (pericolosi e non pericolosi).

23 Il 23 dicembre 1997 e il 6 gennaio 1998 la SITA ha notificato al Ministro, in quanto autorità competente di spedizione ai sensi del regolamento, due progetti di spedizione di rifiuti.

24 La prima notifica (NL 90201) riguardava un progetto di spedizione, dal 1° febbraio 1998 al 31 gennaio 1999, alla società STPI, con sede in Engis (Belgio), di t 2 000 di un miscuglio solidificato di rifiuti di colla, mastice, resina e vernice, nonché di rifiuti contenenti silicio mescolati con segatura di legno.

25 La seconda notifica (NL 90204) riguardava un progetto di spedizione alla stessa società, nel corso dello stesso periodo, di t 1 000 di sedimenti organici e inorganici a basso contenuto di alogeni, mescolati con segatura di legno.

26 Dopo la spedizione, i rifiuti di cui si tratta dovevano essere utilizzati dall'industria belga del cemento come combustibile in forni per cemento e come materia prima nel processo di produzione di mattoni vetrificati nei cementifici. In questo processo di trasformazione, denominato «processo combinato», l'energia ottenuta dai rifiuti sostituisce quella prodotta dalle materie prime, successivamente i resti inceneriti dei rifiuti sostituiscono talune materie prime.

27 Con due decisioni adottate il 28 gennaio e il 13 febbraio 1998 (in prosieguo: le «decisioni impugnate») il Ministro, in applicazione dell'art. 7, n. 2, del regolamento, ha dato per iscritto il proprio consenso alle spedizioni di rifiuti progettate dalla SITA. Tuttavia il Ministro ha subordinato l'autorizzazione di tali spedizioni a determinate condizioni.

28 Egli infatti, ha ritenuto che, in relazione alle modalità di ricupero previste, vale a dire l'utilizzazione nel processo di fabbricazione di mattoni vetrificati di cemento,

la quantità dei rifiuti riutilizzati come materiale per la produzione del cemento, espressa nelle percentuali rispettivamente del 25-40% e del 30%, non poteva essere qualificata nella fattispecie come ricupero per mezzo di riciclaggio ai sensi del MJP GA II.

29 Tuttavia, il Ministro ha concesso che le spedizioni fossero considerate come aventi ad oggetto un ricupero con utilizzazione principale come combustibile, ma a condizione che, per qualsiasi spedizione di rifiuti con un contenuto di cloro pari o inferiore all'1%, il potere calorifico dei rifiuti da esportare fosse superiore a 11 500 kJ/kg e che, per qualsiasi spedizione di rifiuti con un contenuto di cloro superiore all'1%, il potere calorifico di questi ultimi fosse superiore a 15 000 kJ/kg. Il Ministro ha fondato tale condizione sul MJP GA II.

30 La SITA ha impugnato le decisioni controverse — nella parte in cui subordinano l'autorizzazione di spedizione dei rifiuti in parola alle summenzionate condizioni —, da un lato, per mezzo di una richiesta di provvedimenti provvisori presentata al presidente della sezione giurisdizionale del Raad van State e, dall'altro, per mezzo di un reclamo indirizzato al Ministro.

31 Con ordinanza 18 giugno 1998 il presidente della sezione giurisdizionale del Raad van State ha respinto tale richiesta di provvedimenti provvisori.

32 Con due decisioni in data 2 dicembre 1998, il Ministro ha respinto i reclami presentati dalla SITA contro le decisioni impugnate. L'11 gennaio 1999 quest'ultima ha proposto un ricorso contro ciascuna di tali decisioni dinanzi al giudice del rinvio.

33 In tali circostanze, il Raad van State, giudicando che la soluzione della controversia di cui è investito dipende da un'interpretazione del diritto comunitario, ha deciso di sospendere la decisione e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la direttiva (...) debba essere interpretata nel senso che consente di considerare come un insieme, ai fini della sua qualificazione, un processo di trasformazione dei rifiuti in cui venga svolta più di un'operazione, come sopra descritto.

2) Se, in caso affermativo, vi sia ricupero ai sensi dei punti R 1, R 3 e R 5 dell'allegato II B della direttiva (...), qualora il processo di trasformazione comporti l'utilizzo completo dei rifiuti in esso compresi.

3) a) Se, in caso di soluzione negativa della questione sub 1), sia rilevante per la qualificazione di ciascuna specifica operazione come ricupero o smaltimento (R 1, R 3, R 5 o D 10), in quale misura (espressa in potere calorifico) i rifiuti contribuiscano al processo di incenerimento o in quale misura (espressa in percentuale di riutilizzo del materiale) i residui delle ceneri dei rifiuti contribuiscano al processo produttivo.

b) In caso affermativo, sulla base di quali criteri si debba accertare se il contributo sia sufficiente per la qualificazione come ricupero. Se al riguardo, in assenza di criteri comunitari, possano essere applicati criteri nazionali.

4) Come debba essere considerato nel suo insieme il processo di trasformazione qualora un'operazione debba essere qualificata come ricupero ed un'altra come smaltimento».

Sulla prima questione

34 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se, nel caso di un processo di trasformazione dei rifiuti comprendente più fasi distinte, la qualificazione come operazione di smaltimento o come operazione di ricupero, ai sensi della direttiva, debba, ai fini dell'applicazione del regolamento, essere effettuata considerando tale processo come un insieme, consistente in un'unica operazione, oppure esaminando separatamente ciascuna delle sue fasi come se si trattasse di operazioni distinte.

Argomenti delle parti

35 La SITA sostiene che si deve interpretare la direttiva nel senso che essa permette di considerare come un insieme ai fini della sua qualificazione un processo di trasformazione dei rifiuti in cui viene svolta più di un'operazione. A tale proposito, essa afferma che il processo di trasformazione di cui si tratta nella causa principale costituisce un unico processo tecnico e quindi deve essere valutato come un insieme, portando a concludere che si tratta di un'unica operazione di ricupero.

36 Il governo dei Paesi Bassi ritiene che la prima questione debba essere risolta nel senso che la direttiva permette di considerare un processo di trasformazione di rifiuti quale quello in discussione nella causa principale, comprendente diverse operazioni materiali (e cioè l'incenerimento dei rifiuti e l'utilizzazione delle ceneri nella produzione di mattoni vetrificati di cemento), come un'unica operazione ai sensi degli allegati II A e II B della detta direttiva.

37 Il governo del Regno Unito ritiene che, dal momento che viene allegato che i rifiuti di cui si tratta saranno utilizzati come combustibile in un forno per cemento e come materia prima per la fabbricazione di mattoni vetrificati di cemento, si debba prendere in considerazione ciascuno di tali elementi e occorra pervenire ad una conclusione fondata sul contributo complessivo dei rifiuti al processo nel suo insieme.

38 Secondo la Commissione, la direttiva deve essere interpretata nel senso che, se i rifiuti sono sottoposti a un processo di trattamento che comporta più operazioni successive, si deve determinare, per ciascuna di esse, se il detto trattamento costituisca un'operazione di ricupero o di smaltimento ai sensi degli allegati II A e II B della summenzionata direttiva.

39 La Commissione rileva che, nella causa principale, il giudice del rinvio ha constatato che, in una prima fase, i rifiuti verranno usati come combustibile in forni per cemento, dove l'energia generata da tali rifiuti sostituisce quella normalmente generata dall'utilizzo di materie prime. In una seconda fase, dopo che i rifiuti saranno stati così utilizzati come fonte di energia, le loro ceneri sostituiranno parzialmente le materie prime necessarie al processo di produzione di mattoni vetrificati di cemento nei cementifici. Orbene, il fatto che l'utilizzazione delle ceneri dei rifiuti sia essa stessa qualificata come smaltimento o ricupero sarebbe privo di rilevanza sulla qualifica da dare al primo trattamento

subito dai rifiuti, il quale sarebbe rilevante solo quando si tratta di determinare lo scopo di una spedizione di rifiuti ai fini dell'applicazione del regolamento.

Giudizio della Corte

40 A questo proposito si deve anzitutto ricordare che, ai fini dell'applicazione della direttiva e del regolamento, qualsiasi operazione di trattamento dei rifiuti deve poter essere qualificata come smaltimento oppure come ricupero e una stessa operazione non può essere qualificata contemporaneamente come smaltimento e come ricupero (sentenza 27 febbraio 2002, causa C-6/00, ASA, Racc. pag. I-1961, punto 63).

41 Tuttavia occorre rilevare che, anche se una medesima operazione deve ricevere una sola qualificazione riguardo alla distinzione tra operazione di ricupero e operazione di smaltimento, in pratica un processo di trattamento dei rifiuti può comportare una successione di più fasi di ricupero o di smaltimento.

42 Dalla direttiva e dal regolamento risulta che, in tal caso, un processo di trattamento non deve essere considerato complessivamente come una sola operazione, ma che ciascuna fase deve costituire oggetto di qualificazione ai fini dell'applicazione del detto regolamento quando costituisce essa stessa un'operazione distinta.

43 Infatti, da un lato, risulta dagli artt. 6, n. 5, sesto trattino, e 7, n. 4, lett a), quinto trattino, del regolamento che un'operazione qualificata come ricupero dei rifiuti può essere seguita da un'operazione di smaltimento della parte non ricuperabile di essi. In tal caso, sulla qualificazione della prima operazione come operazione di ricupero non influisce il fatto che ad essa segua un'operazione di smaltimento dei rifiuti residuali.

44 D'altra parte, dal punto R 11 dell'allegato II B della direttiva risulta che l'utilizzazione di rifiuti residuali ottenuti a partire da una delle operazioni che sono illustrate nello stesso allegato, ai punti da R 1 a R 10, costituisce essa stessa un'operazione di ricupero, diversa dall'operazione di ricupero che l'ha preceduta. In conformità alla distinzione in tal modo operata da tale allegato, si deve quindi stabilire in modo indipendente se un'operazione rientra tra le operazioni da R 1 a R 10 menzionate da tale allegato, senza che si debba prendere in considerazione l'eventuale utilizzazione successiva dei rifiuti residuali ottenuti a partire da una di tali operazioni, utilizzazione che costituisce essa stessa oggetto di un'operazione distinta.

45 Come giustamente afferma la Commissione e come è stato rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 51 delle sue conclusioni, quando la questione della qualificazione di un'operazione di trattamento dei rifiuti si pone ai fini dell'applicazione del regolamento, per determinare la finalità di una spedizione è rilevante solo la qualificazione della prima operazione che essi devono subire successivamente alla spedizione.

46 Infatti, quando il regolamento tratta della spedizione dei rifiuti e stabilisce una distinzione tra le spedizioni riguardanti rifiuti che devono essere smaltiti e quelle riguardanti rifiuti da ricuperare, essa si riferisce al trattamento che tali rifiuti

devono subire dopo essere arrivati a destinazione e non ai trattamenti successivi che potrebbero essere eventualmente applicati ai rifiuti in tal modo trattati o ai loro residui, trattamenti che, d'altronde, potrebbero essere effettuati in un altro impianto per il trattamento e in seguito a una nuova spedizione.

47 Nella causa principale risulta dall'ordinanza di rinvio che il giudice nazionale rileva che il processo di trattamento che devono subire i rifiuti in parola comporta due operazioni distinte consistenti, l'una, nella combustione di tali rifiuti e, l'altra, nell'utilizzazione delle ceneri dei rifiuti come materia prima per la fabbricazione di mattoni vetrificati di cemento.

48 Alla luce delle considerazioni che precedono, solo la prima delle due operazioni summenzionate dovrebbe essere oggetto di una qualificazione per determinare la finalità della spedizione dei rifiuti in questione.

49 Si deve quindi rispondere alla prima questione dichiarando che, nel caso di un processo di trasformazione dei rifiuti comprendente più fasi distinte, la qualificazione come operazione di smaltimento o come operazione di ricupero, ai sensi della direttiva, deve essere effettuata, ai fini dell'applicazione del regolamento, considerando soltanto la prima operazione che i rifiuti devono subire successivamente alla loro spedizione.

Sulla seconda questione

50 In considerazione della risposta data alla prima questione, non occorre rispondere alla seconda questione.

Sulla terza questione

51 Alla luce della risposta data alla prima questione, occorre intendere la terza questione nel senso che il giudice del rinvio chiede in sostanza, da un lato, se il potere calorifico dei rifiuti che sono oggetto di una combustione sia un criterio pertinente al fine di stabilire se tale operazione costituisca un'operazione di smaltimento ai sensi del punto D 10 dell'allegato II A della direttiva oppure un'operazione di ricupero ai sensi del punto R 1 dell'allegato II B della detta direttiva e, dall'altro, se gli Stati membri possano definire criteri di distinzione a tal fine.

52 A tale proposito, si deve ricordare anzitutto, per quanto riguarda la prima parte della questione, che la Corte ha già statuito nella sentenza 13 febbraio 2003, causa C-228/00, Commissione/Germania (Racc. pag. I-1439, punto 47), che il criterio del potere calorifico dei rifiuti non è pertinente ai fini di determinare se un'operazione di combustione di rifiuti rientri nell'operazione di ricupero menzionata al punto R 1 dell'allegato II B della direttiva.

53 Infatti, dal punto 47 di quest'ultima sentenza risulta che, perché la combustione dei rifiuti possa essere considerata utilizzazione principale come combustibile o altro mezzo per produrre energia, ai sensi del punto R 1 dell'allegato II B della direttiva, è necessario e sufficiente che essa soddisfi le tre condizioni menzionate ai punti 41-43 di tale sentenza. In primo luogo, l'operazione di cui trattasi deve avere come obiettivo principale quello di permettere l'impiego dei rifiuti come mezzo per produrre energia. In secondo luogo, le condizioni nelle quali questa operazione deve essere realizzata devono permettere di considerare che essa sia effettivamente un «mezzo per produrre energia». In terzo luogo, i rifiuti devono essere utilizzati principalmente come combustibile o come altro mezzo per produrre energia.

54 È compito del giudice del rinvio verificare se, nella causa principale, tali condizioni siano soddisfatte, al fine di qualificare la combustione dei rifiuti in parola in forni per cemento come operazione di smaltimento o come operazione di ricupero.

55 Per quanto riguarda la seconda parte della terza questione, si deve anche ricordare che il regolamento non osta a che gli Stati membri definiscano con atti di portata generale i criteri che permettono di effettuare la distinzione tra un'operazione di ricupero e un'operazione di smaltimento, purché tali criteri siano conformi a quelli fissati dalla direttiva (v., a tale riguardo, sentenza Commissione/Germania, cit. supra, punti 35 e 36).

56 Tenuto conto delle precedenti considerazioni, si deve rispondere alla terza questione dichiarando che il potere calorifico dei rifiuti che sono oggetto di

combustione non è un criterio pertinente al fine di stabilire se tale operazione costituisca un'operazione di smaltimento ai sensi del punto D 10 dell'allegato II A della direttiva oppure un'operazione di ricupero ai sensi del punto R 1 dell'allegato II B di quest'ultima. Gli Stati membri possono definire criteri di distinzione a tal fine, purché essi siano conformi a quelli fissati dalla summenzionata direttiva.

Sulla quarta questione

57 In considerazione della risposta data alla prima questione, da cui risulta che un processo di trattamento dei rifiuti non deve essere qualificato nel suo insieme ai fini dell'applicazione del regolamento, non occorre rispondere alla quarta questione.

Sulle spese

58 Le spese sostenute dai governi olandese, tedesco e del Regno Unito, nonché dalla Commissione, che hanno presentato osservazioni alla Corte, non possono dar luogo a rifusione. Nei confronti delle parti nella causa principale il presente procedimento costituisce un incidente sollevato dinanzi al giudice del rinvio, cui spetta quindi statuire sulle spese.

Per questi motivi,

LA CORTE (Quinta Sezione)

pronunciandosi sulle questioni sottopostele dal Raad van State con ordinanza 13 marzo 2001, dichiara:

1) Nel caso di un processo di trasformazione dei rifiuti comprendente più fasi distinte, la qualificazione come operazione di smaltimento o come operazione di ricupero, ai sensi della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE, e dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE, deve essere effettuata, ai fini dell'applicazione del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio, come modificato dal regolamento (CE) del Consiglio 20 gennaio 1997, n. 120, considerando soltanto la prima operazione che i rifiuti devono subire successivamente alla loro spedizione.

2) Il potere calorifico dei rifiuti che sono oggetto di combustione non è un criterio pertinente al fine di stabilire se tale operazione costituisca un'operazione di smaltimento ai sensi del punto D 10 dell'allegato II A della direttiva 75/442, come modificata dalla direttiva 91/156 e dalla decisione 96/350, oppure un'operazione di ricupero ai sensi del punto R 1

dell'allegato II B di quest'ultima. Gli Stati membri possono definire criteri di distinzione a tal fine, purché essi siano conformi a quelli fissati dalla summenzionata direttiva.

Wathelet Timmermans La Pergola

Jann Rosas

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 3 aprile 2003.

Il cancelliere

R. Grass

Il presidente della Quinta Sezione

M. Wathelet