ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

3 de Abril de 2003 *

No processo C-116/01,

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

SITA EcoService Nederland BV, antiga Verol Recycling Limburg BV

e

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

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), e pela Decisão 96/350/CE da Comissão, de 24 de Maio de 1996 (JO L 135, p. 32),

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: M. Wathelet, presidente de secção, C. W. A. Timmermans, A. La Pergola (relator), P. Jann e A. Rosas, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,
secretário: M.-F. Contet, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da SITA EcoServive Nederland BV, por R. G. J. Laan e B. Liefting-Voogd, advocaten,

— em representação do Governo neerlandês, por H. G. Sevenster, na qualidade de agente,

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

— em representação do Governo do Reino Unido, por G. Amodeo, na qualidade de agente, assistida por D. Wyatt, QC,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. zur Hausen e H. van Vliet, na qualidade de agentes,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações do Governo neerlandês, representado por N. A. J. Bel, na qualidade de agente, do Governo do Reino Unido, representado por D. Wyatt, e da Comissão, representada por H. van Vliet, na audiência de 19 de Setembro de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 14 de Novembro de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por decisão de 13 de Março de 2001, entrada no Tribunal de Justiça em 15 de Março seguinte, o Raad van State submeteu, ao abrigo do artigo 234.° CE, quatro questões prejudiciais 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), e pela Decisão 96/350/CE da Comissão, de 24 de Maio de 1996 (JO L 135, p. 32, a seguir «directiva»).

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio entre a SITA EcoService Nederland BV (a seguir «SITA») e o Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke

Ordening en Milieubeheer (Ministro da Habitação, do Ordenamento do Território e do Ambiente, a seguir «ministro»), quanto à legalidade de duas decisões mediante as quais este sujeitou a certas condições as transferências de resíduos que lhe tinham sido notificadas pela SITA.

Enquadramento jurídico

A regulamentação comunitária

A directiva

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

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

5 Nos termos do anexo II A da directiva, intitulado «Operações de eliminação»:

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

[...]

D 10: Incineração em terra.

[...]»

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

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

R 1 Utilização principal como combustível ou outros meios de produção de energia

[...]

R 3 Reciclagem/recuperação de compostos orgânicos que não são utilizados como solventes (incluindo as operações de compostagem e outras transformações biológicas)

[...]

R 5 Reciclagem/recuperação de outras matérias inorgânicas

[...]

R 11 Utilização de resíduos obtidos em virtude das operações enumeradas de R 1 a R 10.

[...]»

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

«Os Estados-Membros tomarão medidas adequadas para promover:

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

b) Em segundo lugar:

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

ou

— a utilização de resíduos como fonte de energia.»

8 Nos termos do artigo 7.° da directiva:

«1. Para realizar os objectivos referidos nos artigos 3.°, 4.° e 5.°, a ou as autoridades competentes mencionadas no artigo 6.° devem estabelecer, logo que possível, um ou mais planos de gestão de resíduos. Esses planos incidirão nomeadamente sobre:

— o tipo, a quantidade e a origem dos resíduos a aproveitar ou a eliminar,

— normas técnicas gerais,

— disposições especiais relativas a resíduos específicos,

— locais ou instalações apropriados para a eliminação.

Esses planos podem abranger, por exemplo:

— as pessoas singulares ou colectivas habilitadas a proceder à gestão dos resíduos,

— as estimativas dos custos das operações de aproveitamento e eliminação,

— as medidas susceptíveis de incentivar a racionalização da recolha, da triagem e do tratamento dos resíduos.

2. Se necessário os Estados-Membros colaborarão com os outros Estados-Membros interessados e com a Comissão na elaboração desses planos e comunicá-los-ão à Comissão.

3. Os Estados-Membros poderão tomar as medidas necessárias para impedir a circulação de resíduos não conformes com os seus planos de gestão dos mesmos. Comunicarão essas medidas à Comissão e aos Estados-Membros.»

O Regulamento (CEE) n.º 259/93

9 O 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), na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 120/97 do Conselho, de 20 de Janeiro de 1997 (JO L 22, p. 14, a seguir «regulamento»), organiza designadamente a fiscalização e o controlo das transferências de resíduos entre Estados-Membros.

10 O regulamento define, no artigo 2.º, alínea i), «eliminação» como «a eliminação conforme definida na alínea e) do artigo 1.º da Directiva 75/422/CEE», e, no mesmo artigo, alínea k), «valorização» como «o aproveitamento conforme definido na alínea f) do artigo 1.º da Directiva 75/442/CEE».

11 O título II do regulamento, intitulado «Transferência de resíduos entre Estados-Membros», contém designadamente dois capítulos distintos respeitantes, um, composto pelos artigos 3.º a 5.º, ao processo aplicável às transferências de resíduos destinados a eliminação e, o outro, composto pelos artigos 6.º a 11.º, ao processo aplicável às transferências de resíduos destinados a valorização.

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

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

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

15 O artigo 7.°, n.° 4, alínea a), do regulamento determina:

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

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

ou

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

ou

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

ou

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

ou

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

A regulamentação nacional

16 O Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen II (segundo plano plurianual relativo aos resíduos perigosos, a seguir «MJP GA II») é um plano de gestão de resíduos na acepção do artigo 7.° da directiva, adoptado em Junho de 1997 pelas autoridades neerlandesas para o período de 1997-2007.

17 O MJP GA II indica, no seu plano sectorial, secção 18, intitulado «Incineração de resíduos perigosos», que se pode distinguir entre valorização mediante reutilização de materiais, valorização com utilização principal como combustível e eliminação definitiva mediante incineração.

18 Quanto à valorização mediante reutilização, esta pode consistir na transformação de resíduos ou na aplicação destes num processo de produção, como a utilização de resíduos inflamáveis com elevada fracção inorgânica no fabrico de clínquer de cimento.

19 De acordo com o MJP GA II, dado que não é possível desenvolver critérios genéricos fiáveis para distinguir entre valorização mediante reutilização de materiais e eliminação definitiva de resíduos perigosos mediante incineração, há que decidir caso a caso, com base nos elementos relativos ao lote em causa e no modo de transformação proposto.

20 No que diz respeito à valorização com utilização principal como combustível, o MJP GA II consagra como critério o valor calórico conjugado com o teor em cloro. No que diz respeito à valorização, o MJP GA II exige, quanto aos resíduos perigosos com um teor em cloro igual ou inferior a 1%, um valor calórico mínimo de 11 500 kJ/kg, e, quanto aos resíduos perigosos com um teor em cloro superior a 1%, um valor calórico mínimo de 15 000 kJ/kg.

21 A secção 18 do MJP GA II indica, além disso, que, para efeitos da apreciação de uma notificação de transferência de resíduos, verificar-se-á, em primeiro lugar, se a valorização dos resíduos é possível. Uma vez que nos Países Baixos existem possibilidades suficientes de eliminação, é possível, de acordo com esse plano, levantar objecções fundamentadas às transferências de resíduos destinados a eliminação previstas, em conformidade com o artigo 4.°, n.° 3, alínea b), do regulamento. Com efeito, à luz do princípio da auto-suficiência, a manutenção nesse Estado-Membro de capacidades de eliminação é considerada muito importante.

O litígio no processo principal e as questões prejudiciais

22 A SITA é uma sociedade de direito neerlandês com sede em Maastricht (Países Baixos), cuja actividade consiste na recolha e transformação de resíduos (perigosos e não perigosos).

23 Em 23 de Dezembro de 1997 e 6 de Janeiro de 1998, a SITA notificou o ministro, enquanto autoridade competente de expedição na acepção do regulamento, de dois projectos de transferência de resíduos.

24 A primeira notificação (NL 90201) dizia respeito a um projecto de transferência para a empresa STPI, com sede em Engis (Bélgica), entre 1 de Fevereiro de 1998 e 31 de Janeiro de 1999, de 2 000 t de uma mistura compacta de resíduos de cola, mástique, resinas e tintas, bem como de resíduos contendo silício misturado com serradura.

25 A segunda notificação (NL 90204) dizia respeito a um projecto de transferência para a mesma empresa, no mesmo período, de 1 000 t de sedimentos orgânicos e inorgânicos de halogéneo empobrecido misturados com serradura.

26 Depois da sua transferência, os resíduos em causa deveriam ser utilizados pela indústria belga do cimento, como combustível em fornos para o fabrico de cimento e como matéria-prima no processo de produção de clínquer pelas fábricas de cimento. Neste processo de transformação, denominado «co-processamento», a energia proveniente dos resíduos substitui a energia produzida com matéria-primas e, posteriormente, as cinzas dos resíduos incinerados substituem as matérias-primas.

27 Por duas decisões adoptadas em 28 de Janeiro e 13 de Fevereiro de 1998 (a seguir «decisões impugnadas»), o ministro autorizou por escrito as transferências dos referidos resíduos propostas pela SITA, em conformidade com o artigo 7.°, n.° 2, do regulamento. O ministro sujeitou, todavia, a autorização destas transferências a certas condições.

28 Com efeito, considerou que, tendo em conta as modalidades de transformação projectadas, ou seja, a utilização para fabrico de clínquer de cimento, a

proporção dos resíduos utilizados como materiais para a produção de cimento, isto é, percentagens de 25% a 40%, no caso de uma notificação, e de 30%, no caso de outra, não poderia constituir uma valorização mediante reutilização na acepção do MJP GA II.

29 Contudo, o ministro admitiu que as transferências podiam ser consideradas destinadas a valorização mediante utilização principal como combustível, na condição, no entanto, de, em cada transferência de resíduos com um teor em cloro igual ou inferior a 1%, os resíduos a exportar terem um valor calórico superior a 11 500 kJ/kg e de, em cada transferência de resíduos com um teor em cloro superior a 1%, estes terem um valor calórico superior a 15 000 kJ/kg. O ministro baseou esta condição no MJP GA II.

30 A SITA contestou as decisões impugnadas na medida em que sujeitam às referidas condições a autorização de transferência dos resíduos em causa, através, por um lado, de um pedido de medidas provisórias dirigido ao presidente da secção do contencioso do Raad van State e, por outro, de uma reclamação dirigida ao ministro.

31 Por despacho de 18 de Junho de 1998, o presidente da secção do contencioso do Raad van State indeferiu esse pedido de medidas provisórias.

32 Por duas decisões de 2 de Dezembro de 1998, o ministro indeferiu as reclamações que lhe tinham sido apresentadas pela SITA contra as decisões impugnadas. Em 11 de Janeiro de 1999, esta última interpôs recurso contra cada uma destas decisões para o órgão jurisdicional de reenvio.

33 Foi nestas circunstâncias que o Raad van State, por considerar que a solução do litígio que lhe cumpre conhecer depende de uma interpretação do direito comunitário, decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A [d]irectiva [...] deve ser interpretada no sentido de que autoriza que se considere como um todo um processo de transformação de resíduos, como o descrito, em que se realiza mais do que uma operação?

2) Em caso de resposta afirmativa, há valorização na acepção dos pontos R 1, R 3 e R 5 do anexo II B da [directiva] se o processo de transformação conduzir ao aproveitamento total dos resíduos intervenientes no mesmo?

3) a) Em caso de resposta negativa à questão 1, é relevante para a qualificação de uma operação individual como valorização ou eliminação (os pontos R 1, R 3 e R 5 ou D 10) a medida (expressa em valor calórico) em que os resíduos contribuem para o processo de incineração ou a medida (expressa em volume de reutilização de materiais) em que os restos de cinzas dos referidos resíduos contribuem para o processo de produção?

b) Em caso de resposta afirmativa, com que critérios se deve apreciar se a contribuição é suficiente para efeitos de qualificação como valorização? Podem aplicar-se a esta questão critérios nacionais na falta de critérios comunitários?

4) Caso se deva qualificar uma operação de valorização e outra de eliminação, como se deve qualificar o processo de transformação no seu conjunto?»

Quanto à primeira questão

34 Pela sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, se, no caso de um processo de transformação de resíduos que inclua várias fases distintas, a qualificação como operação de eliminação ou como operação de valorização, na acepção da directiva, deve, para efeitos da aplicação do regulamento, ser efectuada atendendo a esse processo de forma global, como uma só operação, ou analisando individualmente cada uma das suas fases como operações distintas.

Argumentos das partes

35 A SITA sustenta que a directiva deve ser interpretada no sentido de que permite considerar como um todo, para efeitos da respectiva qualificação, um processo de transformação de resíduos que inclua mais do que uma operação. A este respeito, alega que o processo de transformação em causa no processo principal constitui um único processo técnico, devendo, por isso, ser objecto de uma apreciação global, que conduz à conclusão de que se trata de uma única operação de valorização.

36 O Governo neerlandês considera que deve responder-se à primeira questão que a directiva permite que um processo de transformação de resíduos, como o que está em causa no processo principal, composto por mais do que uma operação material (ou seja, a incineração de resíduos e a utilização das cinzas na produção de clínquer de cimento), seja considerado como uma única operação na acepção dos anexos II A e II B da mesma directiva.

37 Segundo o Governo do Reino Unido, uma vez que se alega que os resíduos em causa serão utilizados em fornos para cimento ao mesmo tempo como combustível e como matéria-prima para fabrico de clínquer de cimento, há que ter em conta cada um destes elementos, e daí retirar uma conclusão baseada na contribuição global dos resíduos para o processo no seu todo.

38 Segundo a Comissão, a directiva deve ser interpretada no sentido de que, no caso de os resíduos serem submetidos a um processo de transformação que abranja várias operações sucessivas, cabe determinar, relativamente a cada uma delas, se a transformação em causa é uma operação de valorização ou de eliminação na acepção dos anexos II A e II B da referida directiva.

39 A Comissão sublinha que, no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio referiu que, numa primeira fase, os resíduos serão utilizados como combustível em fornos para o fabrico de cimento, onde a energia por eles gerada substitui a que é normalmente produzida por matérias-primas. Numa segunda fase, depois de os resíduos terem, desta forma, servido como fonte de energia, as suas cinzas substituirão parcialmente as matérias-primas necessárias ao processo de produção de clínquer nas cimenteiras. Ora, o facto de a própria utilização das cinzas dos resíduos ser classificada de eliminação ou de valorização é irrelevante para efeitos da forma de qualificação do primeiro processo a que os resíduos foram

submetidos, que é o único relevante para determinar a finalidade de uma transferência de resíduos para efeitos da aplicação do regulamento.

Apreciação do Tribunal

40 A este respeito, cabe recordar, a título preliminar, que, para efeitos de aplicação da directiva e do regulamento, qualquer operação de transformação de resíduos deve poder ser qualificada de eliminação ou de valorização e uma mesma operação não pode ser simultaneamente qualificada de eliminação e de valorização (acórdão de 27 de Fevereiro de 2002, ASA, C-6/00, Colect., p. I-1961, n.° 63).

41 Cabe referir, todavia, que, apesar de a mesma operação dever ser objecto de uma só qualificação à luz da distinção entre operação de valorização e operação de eliminação, na prática, um processo de transformação de resíduos pode abranger sucessivamente várias fases de valorização ou de eliminação.

42 Resulta da directiva e do regulamento que, nesse caso, o processo de transformação não deve ser globalmente considerado uma só operação, devendo antes qualificar-se cada fase para efeitos da aplicação do referido regulamento, sempre que a própria fase constitua uma operação distinta.

43 Com efeito, por um lado, decorre dos artigos 6.°, n.° 5, sexto travessão, e 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, do regulamento que uma operação qualificada de valorização de resíduos pode ser seguida de uma operação de eliminação da fracção não valorizável destes últimos. Nesse caso, a qualificação da primeira operação como operação de valorização não é afectada pelo facto de ser seguida de uma operação de eliminação do remanescente dos resíduos.

44 Por outro lado, decorre do ponto R 11 do anexo II B da directiva que a utilização de resíduos obtidos a partir de uma das operações referidas no mesmo anexo, nos pontos R 1 a R 10, constitui, ela própria, uma operação de valorização, distinta da operação de valorização que lhe precedeu. Em conformidade com a distinção efectuada nestes termos no referido anexo, importa assim determinar de forma independente se uma operação se inclui nas operações R 1 a R 10 mencionadas nesse anexo, sem que deva tomar-se em consideração a eventual utilização posterior dos resíduos obtidos a partir de uma destas operações, utilização que é, ela própria, objecto de uma operação distinta.

45 Como alega correctamente a Comissão e como referiu o advogado-geral F. G. Jacobs no n.° 51 das suas conclusões, quando se coloca a questão da qualificação de uma operação de transformação de resíduos para efeitos da aplicação do regulamento, apenas a qualificação da primeira operação a que estes devem ser sujeitos após a sua transferência é relevante para determinar a finalidade dessa transferência.

46 Com efeito, quando o regulamento se refere à transferência de resíduos e faz uma distinção entre as transferências de resíduos para eliminação e as transferências de resíduos para valorização, o regulamento visa a transformação a que devem

ser sujeitos esses resíduos quando chegam ao local de destino e não eventuais transformações a que poderiam ser posteriormente sujeitos os resíduos assim transformados ou o seu remanescente, transformações estas que poderiam, aliás, ter lugar noutra instalação de transformação e após nova transferência.

47 No processo principal, decorre da decisão de reenvio que o órgão jurisdicional nacional considera que o processo de transformação a que devem ser sujeitos os resíduos em causa inclui duas operações distintas, que consistem, uma, na combustão desses resíduos e, a outra, na utilização das cinzas dos resíduos como matéria-prima no fabrico de clínquer de cimento.

48 Atendendo às considerações que precedem, apenas a primeira das duas operações acima mencionadas deveria ser objecto de uma qualificação com vista a determinar a finalidade da transferência dos resíduos em causa.

49 Importa, assim, responder à primeira questão que, no caso de um processo de transformação de resíduos que inclua várias fases distintas, a qualificação como operação de eliminação ou como operação de valorização, na acepção da directiva, deve, para efeitos da aplicação do regulamento, ser efectuada atendendo apenas à primeira operação a que devem ser sujeitos os resíduos após a sua transferência.

Quanto à segunda questão

50 Tendo em conta a resposta à primeira questão, não cabe responder à segunda questão.

Quanto à terceira questão

51 À luz da resposta à primeira questão, deve entender-se a terceira questão no sentido de que o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, essencialmente, por um lado, se o valor calórico dos resíduos objecto de uma combustão é um critério relevante para determinar se esta operação constitui a operação de eliminação prevista no ponto D 10 do anexo II A da directiva ou a operação de valorização mencionada no ponto R 1 do anexo II B da referida directiva e, por outro, se os Estados-Membros podem definir critérios de distinção para esse efeito.

52 A este respeito, cabe recordar, em primeiro lugar, no que toca à primeira parte desta questão, que o Tribunal de Justiça já declarou, no acórdão de 13 de Fevereiro de 2003, Comissão/Alemanha (C-228/00, Colect., p. I-1439, n.º 47), que o critério do valor calórico dos resíduos não é relevante a fim de determinar se uma operação de combustão de resíduos constitui a operação de valorização mencionada no ponto R 11 do anexo II B da directiva.

53 Com efeito, decorre do n.º 47 deste último acórdão que, para ser considerada uma utilização principal como combustível ou outro meio de produção de energia, na acepção do ponto R 1 do anexo II B da directiva, é necessário e suficiente que a combustão dos resíduos preencha as três condições referidas nos n.os 41 a 43 do referido acórdão. Em primeiro lugar, a operação em causa deve ter por objectivo essencial permitir o emprego dos resíduos como meio de produzir energia. Em segundo lugar, as condições nas quais essa operação deve ser realizada devem permitir considerar que é efectivamente um «meio de produção de energia». Em terceiro lugar, os resíduos devem ser utilizados principalmente como combustível ou outro meio de produção de energia.

54 Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, no processo principal, estas condições estão preenchidas, a fim de qualificar a combustão dos resíduos em causa em fornos para fabrico de cimento de operação de eliminação ou de operação de valorização.

55 Quanto à segunda parte da terceira questão, cabe recordar igualmente que o regulamento não se opõe a que os Estados-Membros definam, através de actos de alcance geral, os critérios que permitam efectuar a distinção entre uma operação de valorização e uma operação de eliminação, desde que esses critérios sejam conformes com os fixados pela directiva (v., neste sentido, acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.os 35 e 36).

56 Atendendo às considerações que precedem, há que responder à terceira questão que o valor calórico dos resíduos objecto de uma combustão não é um critério

relevante para determinar se esta operação constitui a operação de eliminação prevista no ponto D 10 do anexo II A da directiva ou a operação de valorização prevista no ponto R 1 do anexo II B desta. Os Estados-Membros podem definir critérios de distinção para esse efeito, desde que esses critérios sejam conformes com os fixados pela referida directiva.

Quanto à quarta questão

57 Tendo em conta a resposta à primeira questão, da qual resulta que um processo de transformação de resíduos não deve ser qualificado globalmente para efeitos da aplicação do regulamento, não cabe responder à quarta questão.

Quanto às despesas

58 As despesas efectuadas pelos Governos neerlandês, alemão 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 de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Raad van State, por decisão de 13 de Março de 2001, declara:

1) No caso de um processo de transformação de resíduos que inclua várias fases distintas, a qualificação como operação de eliminação ou como operação de valorização, na acepção 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, e pela Decisão 96/350/CE da Comissão, de 24 de Maio de 1996, deve, para efeitos da aplicação do Regulamento (CEE) n.° 259/93 do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade, na redacção que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.° 120/97 do Conselho, de 20 de Janeiro de 1997, ser efectuada atendendo apenas à primeira operação a que devem ser sujeitos os resíduos após a sua transferência.

2) O valor calórico dos resíduos objecto de uma combustão não é um critério relevante para determinar se esta operação constitui a operação de eliminação prevista no ponto D 10 do anexo II A da Directiva 75/442, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156 e pela Decisão 96/350, ou a operação de valorização prevista no ponto R 1 do anexo II B desta. Os

Estados-Membros podem definir critérios de distinção para esse efeito, desde que esses critérios sejam conformes com os fixados pela referida directiva.

Wathelet Timmermans La Pergola

Jann Rosas

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 3 de Abril de 2003.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

M. Wathelet