CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 15 de Novembro de 2001 [1]

1. No presente processo, o Verwaltungsgerichtshof submete uma série de questões a respeito da interpretação da Directiva 75/442, relativa aos resíduos [2], e do Regulamento (CEE) n.º 259/93, relativo às transferências de resíduos [3].

2. O regulamento estabelece os procedimentos a seguir quando os resíduos destinados a valorização ou a eliminação são transportados de um Estado-Membro para outro. Os procedimentos variam conforme os resíduos se destinem a valorização ou a eliminação; em especial, existem mais fundamentos para as autoridades do Estado-Membro de expedição suscitarem objecções à planeada transferência no caso de resíduos destinados a eliminação.

3. O processo principal tem origem, em resumo, no facto de a ASA Abfall Services AG (a seguir «ASA») pretender transportar escórias da Áustria para a Alemanha, para serem depositadas numa mina de sal desafectada, para atulho das galerias. A ASA descreve a planeada transferência como dizendo respeito a resíduos destinados a valorização. As autoridades austríacas não estão de acordo, considerando que os resíduos se destinam a eliminação.

4. O órgão jurisdicional nacional pergunta, essencialmente, em primeiro lugar, se essas autoridades têm competência, nos termos do regulamento ou de qualquer outra disposição do direito comunitário, para contestar a qualificação dos resíduos efectuada pela ASA e proibir a transferência e, em segundo lugar, quais os critérios que determinam se o depósito de resíduos numa mina constitui uma operação de eliminação.

5. Antes de expor de forma mais pormenorizada as circunstâncias do processo principal e as questões submetidas, será de utilidade rever as disposições pertinentes da regulamentação comunitária que regulam os resíduos e o seu transporte. Veremos que a distinção entre resíduos destinados a eliminação e resíduos destinados a valorização é fundamental para o regime legal.

1 — Língua original: inglês.

2 — 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). As disposições substantivas da Directiva 75/442 foram substituídas na totalidade pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32).

3 — 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).

A directiva

6. O preâmbulo da Directiva 75/442 refere que:

«Considerando 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;

Considerando que se deve incentivar a recuperação dos resíduos e a utilização dos materiais de recuperação, a fim de preservar os recursos naturais; [...]» [4]

7. O artigo 3.°, n.° 1, da directiva obriga os Estados-Membros a tomarem as medidas adequadas para promover, a) em primeiro lugar, «a prevenção ou a redução da produção e da nocividade dos resíduos», e 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».

8. O artigo 5.° da directiva consagra os princípios da auto-suficiência e da proximidade. Dispõe que:

«1. Em cooperação com outros Estados-Membros, e sempre que tal se afigurar necessário ou conveniente, os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para a constituição de uma rede integrada e adequada de instalações de eliminação tendo em conta as melhores tecnologias disponíveis que não acarretem custos excessivos. Esta rede deverá permitir que a Comunidade no seu conjunto se torne auto-suficiente em matéria de eliminação de resíduos e que os Estados-Membros tendam para esse objectivo cada um por si, tendo em conta as circunstâncias geográficas ou a necessidade de instalações especializadas para certos tipos de resíduos.

2. Esta rede deverá além disso permitir a eliminação de resíduos numa das instalações adequadas mais próxima, graças à utilização dos métodos e das tecnologias mais adequadas para assegurar um nível elevado de protecção do ambiente e da saúde pública.»

9. A directiva define «eliminação» como «qualquer das operações previstas no anexo IIA» [5] e «aproveitamento» como «qualquer das operações previstas no anexo IIB» [6].

4 — Terceiro e quarto considerandos.

5 — Artigo 1.°, alínea e).

6 — Artigo 1.°, alínea f).

10. Os anexos IIA e IIB da directiva [7] intitulam-se «Operações de eliminação» e «Operações de valorização», respectivamente. Cada anexo é precedido de uma nota que indica que o mesmo se destina a enumerar as operações «tal como surgem na prática» e que, em conformidade com o artigo 4.° [8], «os resíduos devem ser [eliminados/aproveitados] sem pôr em perigo a saúde humana e sem a utilização de processos ou métodos susceptíveis de prejudicar o ambiente».

11. O anexo IIA abrange, entre outras, as seguintes operações de eliminação:

«D1 Deposição sobre o solo ou no seu interior (por exemplo, aterro sanitário, etc.) [...]

D3 Injecção em profundidade (por exemplo, injecção de resíduos por bombagem em poços, cúpulas salinas ou depósitos naturais, etc.) [...]

D12 Armazenagem permanente (por exemplo, armazenagem de contentores numa mina, etc.).»

12. O anexo IIB inclui, entre outras, as seguintes operações de valorização:

«R5 Reciclagem/recuperação de outras matérias inorgânicas.»

O regulamento

13. O Regulamento n.° 259/93 funda-se no artigo 130.°-S do Tratado CE. Tem por objectivo fornecer um sistema harmonizado de procedimentos através dos quais se possa limitar a circulação dos resíduos a fim de assegurar a protecção do ambiente [9].

14. O Regulamento n.° 259/93 tem origem numa proposta [10] apresentada pela Comissão, em resposta ao convite que lhe foi dirigido pelo Conselho na resolução de 7 de Maio de 1990 sobre a política de resíduos [11], na qual esta instituição considerou, designadamente, que «a circulação dos

7 — Nos termos dos artigos 17.° e 18.° da directiva, esses anexos foram substituídos pela Decisão 96/350 da Comissão, de 24 de Maio de 1996 (JO L 135, p. 32).

8 — Que obriga os Estados-Membros a tomarem as medidas necessárias para esse efeito.

9 — Acórdão de 28 de Junho de 1994, Parlamento/Conselho (C-187/93, Colect., p. I-2857, n.° 26).

10 — Proposta de regulamento (CEE) do Conselho relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade, apresentada pela Comissão em 10 de Outubro de 1990 [COM(90) 415 final, JO C 289, p. 9].

11 — JO 1990, C 122, p. 2.

resíduos deve ser reduzida ao mínimo necessário para uma eliminação segura do ponto de vista ambiental e ser sujeita a controlos adequados» [12].

15. O preâmbulo do Regulamento n.º 259/93 refere:

«Considerando que as transferências de resíduos devem ser previamente notificadas às autoridades competentes, para que estas sejam devidamente informadas do tipo, trajecto e eliminação ou valorização dos resíduos de modo a que essas autoridades possam tomar todas as medidas necessárias à protecção da saúde humana e do ambiente, incluindo a possibilidade de apresentar objecções fundamentadas à transferência; [...]» [13].

16. O regulamento adopta as definições de «eliminação» e de «valorização» utilizadas na directiva [14].

17. O título II do regulamento denomina-se «Transferência de resíduos entre Estados-Membros». Os capítulos A e B do título II estabelecem os procedimentos a adoptar para a transferência de resíduos destinados a eliminação e de resíduos destinados a valorização, respectivamente.

18. O procedimento aplicável às transferências de resíduos para valorização varia consoante o tipo de resíduos. Os Anexos II a IV do regulamento classificam os resíduos específicos em três listas. O Anexo II contém a «Lista verde de resíduos», os quais «não deverão em princípio constituir um risco para o ambiente se adequadamente valorizados no país de destino» [15]. O Anexo III comporta a «Lista laranja de resíduos» e o Anexo IV a «Lista vermelha de resíduos», considerados especialmente perigosos. As transferências de resíduos mencionados no Anexo II destinados a valorização devem simplesmente ser acompanhadas de um documento de que conste a informação prevista [16]. As transferências de outros resíduos para valorização (nos quais se incluem os resíduos em causa no processo principal [17]) bem como as transferências de resíduos destinados a eliminação estão sujeitas ao procedimento que a seguir se descreve.

19. Nos casos em que o notificador, o qual é definido essencialmente como o produtor ou o detentor dos resíduos [18], tiver a intenção de transferir esses resíduos de um Estado-Membro para outro, deve notificar a autoridade competente de destino e enviar cópia da notificação à autoridade

12 — Sétimo considerando.

13 — Nono considerando.

14 — Artigo 2.º, alíneas i) e k).

15 — Décimo quarto considerando do regulamento.

16 — Artigo 11.º

17 — Parece existir controvérsia no que toca à questão de saber se os resíduos em causa no processo principal são perigosos ou não. O procedimento adoptado em cumprimento do regulamento sugere que se trata de resíduos enumerados no Anexo III do regulamento («Lista laranja de resíduos»).

18 — Artigo 2.º, alínea g).

competente de expedição [19] e ao destinatário [20].

20. A notificação deve ser efectuada mediante um documento de acompanhamento emitido pela autoridade de expedição [21]. Ao proceder à notificação, o notificador deve preencher o documento de acompanhamento e, se tal for solicitado pelas autoridades competentes, fornecer outras informações e documentação [22]. No documento de acompanhamento, o notificador deverá fornecer informações, nomeadamente no que se refere, i) (primeiro travessão), à origem, composição e quantidade dos resíduos e, ii) (quinto travessão), às operações de eliminação ou de valorização mencionadas no anexo IIA ou IIB da directiva [23].

21. No caso de transferências de resíduos destinados a valorização, o documento de acompanhamento deve conter, igualmente, informações relativas, i) ao método de eliminação previsto para os resíduos resultantes da reciclagem, ii) à proporção entre os materiais reciclados e os resíduos resultantes da reciclagem e iii) ao valor estimado do material reciclado [24].

22. No caso de resíduos destinados a eliminação, o Estado-Membro de destino é responsável pela concessão da autorização de transferência. O Estado-Membro de expedição [25] goza do direito de levantar objecções e o Estado-Membro de destino só pode conceder a autorização na falta de objecções [26]. No caso de resíduos destinados a valorização, os Estados-Membros de expedição e de destino [27] gozam do direito de levantar objecções à transferência mas, regra geral [28], não é exigida qualquer autorização expressa [29].

23. A diferença mais significativa entre o processo aplicável às transferências de resíduos destinados a valorização e o processo aplicável às transferências de resíduos para eliminação reside nos fundamentos com base nos quais as diferentes autoridades interessadas podem opor-se à transferência proposta.

24. No caso de resíduos destinados a eliminação, as objecções devem basear-se no artigo 4.°, n.° 3 [30]. Esse artigo autoriza, designadamente, i) os Estados-Membros a adoptarem disposições para proibir de um modo geral ou parcial as transferências de resíduos ou a levantarem sistematicamente objecções a essas transferências, para aplicar os princípios da proximidade, da prioridade da valorização e da auto-suficiência

19 — E, se pertinente, à de trânsito.
20 — Artigos 3.°, n.° 1 (resíduos destinados a eliminação), e 6.°, n.° 1 (resíduos destinados a valorização).
21 — Artigos 3.°, n.° 3, e 6.°, n.° 3.
22 — Artigos 3.°, n.° 4, e 6.°, n.° 4.
23 — Artigos 3.°, n.° 5, e 6.°, n.° 5.
24 — Artigo 6.°, n.° 5, sexto, sétimo e oitavo travessões.
25 — E, se pertinente, o de trânsito.
26 — Artigo 4.°, n.os 1 e 2.
27 — E, se pertinente, os de trânsito.
28 — Nos casos em que os resíduos constam do Anexo IV («Lista vermelha de resíduos», a qual compreende os resíduos especialmente perigosos) ou não tenham sido incluídos em nenhum dos Anexos II, III («Lista laranja de resíduos») ou IV, as autoridades competentes interessadas devem conceder a autorização por escrito.
29 — Artigo 7.°, n.os 1 e 2.
30 — Artigo 4.°, n.° 2, alínea c).

a nível comunitário e nacional, em conformidade com a directiva [31] e ii) as autoridades competentes de expedição e de destino a levantarem objecções fundamentadas à transferência prevista se esta não estiver de acordo com o disposto na directiva, de modo a implementar o princípio da auto-suficiência a nível comunitário e nacional [32].

25. No caso de resíduos destinados a valorização, as objecções devem basear-se no artigo 7.°, n.° 4 [33]. O artigo 7.°, n.° 4, alínea a), [34] enumera cinco motivos pelos quais as autoridades competentes de destino e de expedição podem levantar objecções fundamentadas. Os segundo, terceiro e quarto motivos não estão em causa no presente processo. O primeiro e o quinto motivos — previstos no primeiro e no quinto travessões da alínea a) do n.° 4 do artigo 7.° — são os seguintes:

«— de acordo com a Directiva 75/442/CEE, em especial com o seu artigo 7.° [o qual diz respeito aos planos nacionais de gestão de resíduos], 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».

26. O artigo 30.°, n.° 1, exige que os Estados-Membros tomem as medidas necessárias para garantir que as transferências de resíduos sejam efectuadas nos termos do regulamento. Os controlos para esse fim podem incluir a inspecção de documentos, a confirmação da identidade e, se necessário, o controlo físico dos resíduos [35].

Contexto do processo principal e as questões submetidas

27. Em Março de 1998, a ASA, sociedade austríaca, notificou a autoridade austríaca competente, o Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (Ministério Federal do Ambiente, Juventude e Família, a seguir «Bundesminister»), da sua intenção de transferir 7 000 toneladas de resíduos para a Südwestdeutsche Salzwerk AG, na Alemanha.

28. Segundo a notificação, os resíduos a transferir consistem em escórias produzidas

31 — Artigo 4.°, n.° 3, alínea a), i).

32 — Artigo 4.°, n.° 3, alínea b), i).

33 — Artigo 7.°, n.° 2.

34 — O artigo 7.°, n.° 4, alínea b), respeita às objecções que podem ser levantadas pelas autoridades competentes de trânsito, não sendo aplicável no presente processo.

35 — Artigo 30.°, n.° 3.

na Áustria, resultantes da actividade de uma estação de queima de resíduos especiais e de duas centrais eléctricas de queima de lixo, transformadas numa estação de tratamento de resíduos em Viena, naquilo que a sociedade recorrente designa como «produto específico». Os resíduos destinam-se a ser levados para uma mina de sal desactivada na Alemanha, com vista ao enchimento das galerias (atulho da mina). Parece que a autoridade regional competente na Alemanha considerou a operação prevista como uma operação de valorização. Nos documentos que acompanham a notificação, a ASA qualificou a planeada utilização dos resíduos a transferir como uma «valorização», nos termos do ponto R5 do anexo IIB («Reciclagem/recuperação de outras matérias inorgânicas»).

29. Por decisão de 19 de Junho de 1998, o Bundesminister levantou uma objecção à transferência prevista, ao abrigo do artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, do regulamento [36]. Naquela decisão, o Bundesminister exprime o ponto de vista segundo o qual, não obstante o fundamento de objecção previsto no artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, se basear na relação entre os resíduos susceptíveis de valorização e os resíduos não susceptíveis de valorização, é igualmente aplicável por analogia quando a parte valorizável dos materiais é nula, sem o que o fundamento da objecção ficaria sem objecto: o notificador podia limitar-se a alegar que os resíduos deviam ser transferidos para um depósito para serem valorizados a 100% para que a autoridade de expedição não tivesse qualquer possibilidade de levantar uma objecção.

36 — Descrito no n.° 25 *supra*.

30. O Bundesminister exprime igualmente o ponto de vista segundo o qual todo o depósito de resíduos para armazenagem numa mina constitui uma operação de eliminação, nos termos do ponto D12 do anexo IIA.

31. Da decisão do Bundesminister, a ASA interpôs recurso para o Verwaltungsgerichtshof, sustentando ser errado o entendimento daquele órgão segundo o qual todo o depósito de resíduos numa mina constitui uma operação abrangida pelo ponto D12 do anexo IIA. A ASA alega que, antes de se poder qualificar uma operação prevista como uma operação enquadrável no anexo IIA ou IIB, se deve começar por averiguar se a operação corresponde a uma eliminação ou a uma valorização e que o artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, do regulamento não prevê uma objecção fundamentada no facto de a operação prevista não consistir numa valorização, mas numa eliminação.

32. O Verwaltungsgerichtshof faz notar, na decisão de reenvio, que o processo previsto para a transferência de resíduos destinados a valorização é menos rigoroso do que o previsto para a transferência de resíduos destinados a eliminação, facto que parece sugerir a ideia de que a autoridade competente de expedição pode negar autorização a uma transferência de resíduos qualificada pelo notificador como transferência para valorização quando a autoridade apurar que essa qualificação não é correcta por se tratar de uma transferência para eliminação. Todavia, o Verwaltungsgerichtshof considera questionável que o regulamento

confira tal poder à autoridade e, em especial, que o artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, do regulamento possa ser aplicado nessas circunstâncias.

33. O Verwaltungsgerichtshof exprime igualmente dúvidas quanto ao entendimento do Bundesminister de que o depósito de resíduos nas galerias de uma mina (atulho da mina) para fins de segurança da mesma deve ser considerado como eliminação de resíduos, independentemente das circunstâncias concretas do caso.

34. Por último, o Verwaltungsgerichtshof faz notar que não é claro o modo como se deve proceder para qualificar a utilização dos resíduos a transferir como uma das operações previstas no anexo II da directiva. O anexo contém apenas breves descrições das operações, as quais, por si só, são pouco esclarecedoras e tornam quase impossível a qualificação de uma transferência de resíduos num caso específico, uma vez que estão redigidas de modo tão genérico que uma utilização concreta de resíduos pode ser incluída, em muitos casos, em várias das operações referidas no anexo. É, designadamente, pouco clara a distinção entre operações de eliminação e operações de valorização, já que o anexo não contém qualquer definição de valorização.

35. Por consequência, o Verwaltungsgerichtshof suspendeu o processo e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1. Está a autoridade competente de expedição autorizada, pelo Regulamento (CE) n.° 259/93, 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, a controlar a justeza da classificação [...], feita pelo notificador ao abrigo do artigo 6.°, n.° 5, quinto travessão, do Regulamento n.° 259/93, da valorização dos resíduos a transferir como uma operação de valorização prevista no anexo IIB da Directiva 75/442/CEE, e, no caso de tal classificação ser incorrecta, está a autoridade autorizada a proibir a transferência dos resíduos?

2. Pode a autoridade competente de expedição apoiar-se na previsão legal constante do artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, do Regulamento n.° 259/93 para, através da fundamentação da objecção levantada contra a transferência dos resíduos, sustentar que a planeada transferência dos resíduos contraria a classificação feita pelo notificador no documento de acompanhamento, por não ser destinada a valorização mas sim a eliminação?

3. No caso de resposta negativa à segunda questão: Em que disposição do Regu-

lamento n.° 259/93 ou do direito comunitário em geral pode a autoridade competente de expedição basear-se para a recusa de autorização da transferência de resíduos, quando tal transferência, contrariamente ao referido pelo notificador, não tem a finalidade de valorização mas sim de eliminação?

4. Deve qualquer colocação de resíduos numa mina, independentemente das circunstâncias concretas de tal colocação, ser considerada uma eliminação de resíduos na acepção do Regulamento n.° 259/93, conjugado com o anexo IIA da Directiva 75/442/CEE, ponto D12)?

5. Em caso de resposta negativa à quarta questão: Segundo que critérios deve proceder-se à classificação como operação prevista no anexo II da Directiva 75/442/CEE?»

36. Foram apresentadas observações escritas pela ASA, pelos Governos austríaco, alemão e neerlandês, bem como pela Comissão. A ASA, o Bundesminister, os Governos francês e alemão e a Comissão estiveram representados na audiência.

Princípios em que assenta a regulamentação comunitária sobre resíduos

37. Antes de procedermos à análise das questões submetidas, será oportuno recordar os princípios fundamentais em que assenta a regulamentação comunitária sobre resíduos.

38. A directiva consagra expressamente o princípio da auto-suficiência, prevendo que os Estados-Membros tendam para a auto-suficiência no que toca à eliminação de resíduos [37]. Esse princípio é referido no preâmbulo do regulamento [38] e constitui um dos motivos pelos quais um Estado-Membro (de expedição ou de destino) pode levantar objecções às transferências de resíduos destinados a eliminação, seja de um modo geral ou parcial [39].

39. A directiva refere, igualmente, que convém reduzir o trânsito de resíduos e que, para este efeito, os Estados-Membros podem tomar as medidas necessárias no âmbito dos seus planos de gestão, cuja definição lhes é exigida nos termos do artigo 7.° [40], e impedir a circulação de

37 — Artigo 5.°, n.° 1.

38 — Sétimo considerado.

39 — Artigo 4.°, n.° 3, alínea a), i), e artigo 4.°, n.° 3, alínea b), i), resumido no n.° 24 *supra*.

40 — Nono considerando.

resíduos não conformes com os seus planos de gestão dos mesmos [41].

40. Estas disposições devem ser agora interpretadas à luz da distinção entre transferências de resíduos destinados a eliminação e transferências de resíduos para valorização estabelecida pelo regulamento, com a consequência de que os resíduos destinados a valorização «[devem] poder circular livremente entre os Estados-Membros para aí serem tratados, na medida em que o respectivo transporte não [crie] perigo para o ambiente» [42].

41. O princípio da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente está previsto no artigo 174, n.° 2, CE (anterior artigo 130.°-R, n.° 2, do Tratado CE) como fundamento da acção da Comunidade no domínio do ambiente; vem, igualmente, enunciado na Directiva 75/442 [43]. No contexto dos resíduos, o princípio é frequentemente identificado como princípio da proximidade; o Tribunal de Justiça declarou que o princípio exige que os resíduos sejam eliminados tão perto quanto possível do lugar da sua produção, com vista a limitar o seu transporte na medida do possível [44]. Uma regra nacional que exija que a eliminação de resíduos seja efectuada em território nacional traduz a prossecução de um objectivo que é conforme a esse princípio e, em consequência, foi considerada pelo Tribunal de Justiça como não contrária à Directiva 84/631, à qual sucedeu o regulamento [45].

As três primeiras questões submetidas

42. Através das três primeiras questões submetidas, o órgão jurisdicional de reenvio procura saber, em substância, se o direito comunitário autoriza a autoridade competente do Estado-Membro de expedição a verificar a justeza da qualificação, feita pelo notificador, da operação de resíduos planeada e a proibir a transferência se essa qualificação for incorrecta.

Está a autoridade competente de expedição autorizada a controlar a justeza da qualificação?

43. Na primeira parte da primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a autoridade competente de expedição pode controlar a justeza da qualificação, efectuada pelo notificador, dos resíduos a transferir destinados a valorização.

41 — Artigo 7.°, n.° 3.

42 — Acórdão de 25 de Junho de 1998, Dusseldorp (C-203/96, Colect., p. I-4075, n.° 33).

43 — Artigo 5.°, n.° 2.

44 — Acórdão de 9 de Julho de 1992, Comissão/Bélgica (C-2/90, Colect., p. I-4431, n.° 34).

45 — Acórdão de 10 de Maio de 1995, Comissão/Alemanha (C-422/92, Colect., p. I-1097, n.° 34).

44. Só a ASA afirma dever ser dada resposta negativa a esta questão; os Governos austríaco, francês, alemão e neerlandês, bem como a Comissão, estão de acordo em afirmar que à mesma deve ser dada resposta afirmativa.

45. A ASA fundamenta a sua alegação essencialmente em dois motivos.

46. Em primeiro lugar, algumas das objecções previstas no regulamento para os casos de transferência de resíduos destinados a valorização [46] respeitam apenas a uma das autoridades de expedição ou de destino: uma vez que as autoridades podem levantar somente as objecções que estão dentro dos limites da sua competência, certas objecções só podem ser levantadas pela autoridade de destino. A objecção levantada pelo Bundesminister com base no artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, pressupõe o conhecimento das instalações de valorização no local de destino, dos custos da valorização e da eliminação no país de destino, etc., factos que não podem manifestamente ser verificados pela autoridade de expedição (em especial, devido ao prazo de 30 dias previsto no regulamento [47]), mas que podem, decerto, ser verificados pela autoridade de destino. Além disso, se ambas as autoridades pudessem levantar objecções com base no artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, verificar-se-ia o risco de decisões divergentes.

47. Em segundo lugar, a ASA sustenta que, dado que os resíduos cabem no âmbito do conceito de «mercadorias» [48], o regulamento deve ser interpretado à luz do princípio da livre circulação de mercadorias. Visto que nem o princípio da auto-suficiência nem o princípio da proximidade se aplicam à transferência de resíduos destinados a valorização [49], o regulamento consagra o primado da valorização (artigo 3.° da directiva). A autoridade de destino pode levantar uma objecção baseada na incorrecta qualificação da operação e destinada a proteger a saúde e o ambiente; do ponto de vista da livre circulação de mercadorias não existe, porém, qualquer razão para conferir o direito de levantar tal objecção à autoridade de expedição, já que, ao fazê-lo, se estaria a facilitar o proteccionismo.

48. Os Governos austríaco, francês, alemão e neerlandês, bem como a Comissão, apresentam diversos argumentos em apoio da sua posição segundo a qual deve ser afirmativa a resposta à primeira parte da primeira questão colocada pelo órgão jurisdicional nacional. Além disso, as suas observações revelam uma preocupação comum, a saber, que, se a autoridade de expedição não puder verificar a exactidão da qualificação, o processo ficará sujeito a abusos por parte de operadores sem escrúpulos, os quais poderão ser tentados a qualificar resíduos como destinados a valorização quando, na verdade, se destinam a uma operação de eliminação, evitando, assim, o processo mais rigoroso a que deve ser sujeita essa transferência.

46 — Enumeradas no artigo 7.°, n.° 4, alínea a); v. n.° 25 *supra*.
47 — Artigo 7.°, n.° 2.
48 — Acórdão Comissão/Bélgica, já referido na nota 44.
49 — Acórdão Dusseldorp, já referido na nota 42.

49. Não consideramos os argumentos da ASA convincentes.

50. Em primeiro lugar, não concordamos com os argumentos baseados na livre circulação de mercadorias. É manifesto que no contexto do transporte de resíduos, a importância das preocupações ambientais justifica inteiramente a derrogação dos princípios comuns da livre circulação. Como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão Parlamento/Conselho [50], o objectivo do regulamento impugnado não é o de definir as características que devem revestir os resíduos para circular livremente no mercado interno, mas sim fornecer um sistema harmonizado de procedimentos através dos quais se possa limitar a circulação dos resíduos a fim de assegurar a protecção do ambiente. No caso dos resíduos destinados a eliminação, em especial, os princípios da proximidade e da auto-suficiência implicam claramente a obrigação de os Estados-Membros não transferirem para outro local resíduos destinados a eliminação se puderem ser eliminados numa instalação nacional próxima, segundo um método ambientalmente seguro.

51. De igual modo, o facto de o regulamento prever a aplicação de controlos duplos (efectuados pelo Estado-Membro de importação e pelo de exportação) é, em nossa opinião, igualmente justificado — ainda que excepcionalmente — por razões ambientais. A necessidade de efectuar controlos duplos é particularmente evidente no caso de transferências de resíduos destinados a eliminação: o Estado de expedição pode ter interesse especial na proibição da exportação de resíduos perigosos destinados a eliminação num Estado-Membro vizinho, visto que essa eliminação pode ter sérias consequências para o ambiente do Estado de expedição [51]; o Estado de destino pode, de igual modo, ter interesse na proibição da importação de resíduos destinados a eliminação no seu território [52].

52. Também não consideramos convincente o argumento da ASA segundo o qual a autoridade de expedição não se encontra em posição de verificar se a operação planeada é uma operação de valorização ou de eliminação. O regulamento exige que o notificador inclua no documento de acompanhamento informação pormenorizada no que toca aos próprios resíduos e à operação planeada [53]. Além disso, as autoridades competentes podem solicitar informações e documentação complementares [54]. Não concordamos com a ASA quando esta afirma que a autoridade de expedição não pode verificar os pormenores da planeada operação de valorização no prazo de 30 dias fixado pelo artigo 7.°, n.° 2. Pode também observar-se que, no caso de transferência de resíduos destinados a eliminação, em que se admite que a autoridade competente de expedição tem

50 — Já referido na nota 9, n.° 26 do acórdão.

51 — V. o acórdão Comissão/Alemanha, já referido na nota 45, n.° 41.

52 — V., de modo geral, o acórdão Comissão/Bélgica, já referido na nota 44.

53 — V. os primeiro, quarto e quinto travessões do n.° 5 do artigo 3.° (no que respeita à eliminação) e os primeiro, quarto, quinto, sexto, sétimo e oitavo travessões do n.° 5 do artigo 6.° (no que respeita à valorização).

54 — Artigo 3.°, n.° 4 (resíduos destinados a eliminação) e artigo 6.°, n.° 4 (resíduos destinados a valorização).

mais amplos poderes de objecção, o prazo fixado pelo artigo 4.°, n.° 2, alínea b), é de 20 dias.

53. Por outro lado, consideramos convincentes muitos dos argumentos apresentados pelos Estados-Membros e pela Comissão em apoio de uma resposta afirmativa à primeira parte da primeira questão.

54. Afigura-se-nos, designadamente, que se a autoridade de expedição não pudesse verificar a exactidão da qualificação da planeada operação de resíduos, estaria em risco todo o sistema do regulamento e dos princípios em que se baseia. Seria de pouca utilidade a existência de um procedimento aplicável às transferências de resíduos destinados a eliminação, mais rigoroso do que o aplicável às transferências de resíduos para valorização, e a atribuição à autoridade competente de expedição de um vasto conjunto de fundamentos de objecção às transferências de resíduos destinados a eliminação, se esse poder de objecção pudesse ser — de facto — irremediavelmente anulado nos casos em que o notificador cometesse um erro na qualificação da operação planeada.

55. Como veremos a seguir no contexto das quarta e quinta questões submetidas, é, por vezes, difícil estabelecer a fronteira entre operações de eliminação e operações de valorização. Por isso, é de prever que, ocasionalmente, um notificador classifique de modo incorrecto resíduos para transferência, seja de boa fé ou — como algumas das parte que apresentaram observações ao Tribunal de Justiça receiam — com o propósito de evitar o procedimento mais rigoroso aplicável às transferências destinadas a eliminação. Impedir a autoridade de expedição de verificar a exactidão da qualificação inicial efectuada pelo notificador seria, em nossa opinião, incompatível com o princípio segundo o qual os resíduos devem ser eliminados o mais próximo possível do local da sua produção de modo a limitar, tanto quanto possível, o seu transporte e com o princípio segundo o qual os Estados-Membros devem tender para a auto-suficiência em matéria de eliminação de resíduos. Além disso, não é inconcebível que o próprio notificador possa manifestar dúvidas na notificação quanto à justeza da qualificação; todavia, seria certamente absurdo que, nessa circunstância, a autoridade competente de expedição não tivesse qualquer poder de verificação.

56. Podemos encontrar na redacção do regulamento outros argumentos favoráveis a esta tese. O quinto travessão da alínea a) do n.° 4 do artigo 7.°[55], por exemplo, prevê de forma clara que a autoridade competente de expedição possa efectuar certas averiguações quanto aos factos relativos à operação de valorização prevista; não é, por conseguinte, correcto afirmar — como o faz a ASA — que essa autoridade não pode verificar tais elementos. Além disso, a exigência (prevista nos artigos 3.°, n.° 5, e 6.°, n.° 5) de que o notificador forneça na notificação as informações pormenorizadas previstas, bem como o poder (nos termos dos artigos 3.°, n.° 4, e 6.°, n.° 4) de que todas as autoridades compe-

55 — Descrito no n.° 25 *supra*.

tentes gozam de solicitar documentação e informações complementares, destinam-se presumivelmente a facilitar a verificação pelas respectivas autoridades competentes, e a autoridade competente de expedição pode — como já explicámos [56] — estar legitimamente interessada na proibição de uma transferência de resíduos destinados, na realidade, a eliminação.

57. Mas, a razão talvez mais simples e convincente favorável à opinião segundo a qual a autoridade de expedição pode verificar a exactidão da qualificação é a de que, desse modo, — e nalguns casos apenas desse modo — ela pode assegurar que os resíduos sejam transferidos nos termos do regulamento, como é exigido pelo artigo 30.°, n.° 1.

Está a autoridade competente de expedição autorizada a proibir uma transferência de resíduos incorrectamente qualificados como resíduos destinados a valorização?

58. Na segunda parte da primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a autoridade competente de expedição está autorizada a proibir uma transferência de resíduos incorrectamente qualificados como resíduos destinados a valorização.

59. A ASA não apresentou observações a este respeito, uma vez que, vista a sua abordagem à primeira parte da primeira questão, tal dúvida não se coloca. Não obstante, a ASA reconhece, no quadro das suas observações a respeito da terceira questão, que uma qualificação deliberada e fraudulentamente incorrecta pode ser considerada contrária ao direito interno do Estado-Membro de expedição e que a autoridade competente de expedição pode, nessas circunstâncias, — mas apenas nessas circunstâncias — opor-se à qualificação, com base no artigo 7.°, n.° 4, alínea a), segundo travessão, o qual autoriza as autoridades competentes de expedição a levantar objecções fundamentadas 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. Nesses casos, a autoridade de expedição pode proibir a transferência, visto que, de outro modo, a eficácia do direito comunitário seria posta em risco.

60. Os Governos austríaco, alemão e neerlandês não analisam especificamente a questão de saber se a autoridade de expedição pode proibir uma transferência de resíduos incorrectamente qualificada como transferência para valorização, se bem que resulte suficientemente claro do teor das suas observações relativas à primeira questão no seu conjunto que defendem uma resposta afirmativa. O Governo francês, por seu lado, considera que uma qualificação incorrecta não envolve, por si só, o poder de proibir a transferência.

56 — V. n.° 51 *supra*.

61. A Comissão alega que, uma vez que o sistema do regulamento — o qual tem em vista a vigilância e o controlo efectivo das transferências de resíduos — se baseia na notificação de uma transferência prevista para um destinatário determinado, com vista a uma utilização específica, parece lógico que não seja adoptado um procedimento «incorrecto» — a saber, nos casos em que a qualificação não reflecte a realidade jurídica tal como estabelecida por uma das autoridades competentes.

62. Em nossa opinião, e uma vez admitida a possibilidade de a autoridade de expedição levantar objecções à transferência prevista, os objectivos da regulamentação e, na verdade, o senso comum impõem que essa autoridade possa proibir a transferência. Seria manifestamente contrário aos objectivos do regulamento e aos princípios nos quais este se fundamenta que uma autoridade competente de expedição não pudesse proibir uma transferência planeada caso apurasse que tal transferência, embora formalmente qualificada pelo notificador como uma transferência de resíduos destinados a valorização, era, na verdade, uma transferência de resíduos destinados a eliminação.

63. O exercício, por parte da autoridade de expedição, do poder de proibir tal transferência não deixa, evidentemente, o notificador sem recurso. Se aceitar a decisão dessa autoridade, segundo a qual os resíduos devem ser requalificados como resíduos destinados a eliminação, pode alterar a notificação nesse sentido ou apresentar uma nova notificação; se não aceitar a decisão, pode dela interpor recurso judicial.

Qual a disposição do direito comunitário que autoriza a autoridade de expedição a verificar a qualificação e a proibir uma transferência qualificada de modo incorrecto?

64. As segunda e terceira questões apresentadas pelo órgão jurisdicional nacional podem ser utilmente analisadas em conjunto. Na segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, do regulamento pode sustentar uma objecção fundamentada levantada pela autoridade competente de expedição com base no facto de a transferência planeada se destinar a eliminação e não, como indicado pelo notificador, a valorização. Na terceira questão, que apenas se coloca no caso de resposta negativa à segunda, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta qual a disposição que permite à autoridade de expedição recusar a autorização de transferência de resíduos com fundamento no facto de, contrariamente à informação prestada pelo notificador, tal transferência não ter a finalidade de valorização, mas de eliminação.

65. Recorde-se que, nos termos do artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, as autoridades competentes de destino e de expedição podem levantar objecções fundamentadas à transferência prevista «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». Ao abrigo do primeiro traves-

são dessa disposição, as autoridades competentes podem levantar objecções fundamentadas «de acordo com a Directiva 75/442/CEE, em especial com o seu artigo 7.°». O artigo 7.° da directiva exige que os Estados-Membros estabeleçam planos de gestão de resíduos.

66. A ASA alega que, mesmo que — contrariamente ao seu principal fundamento relativo à primeira questão — a autoridade de expedição tenha o poder de verificar a exactidão da qualificação e de proibir uma transferência qualificada de modo incorrecto, a sua objecção não pode basear-se no artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, visto que esse motivo pressupõe, inquestionavelmente, que a operação prevista constitui, do ponto de vista técnico, uma operação de valorização. O Governo neerlandês está de acordo, no essencial, ao passo que o Governo francês sustenta que, uma vez efectuada a requalificação da operação como de eliminação em vez de valorização por parte da autoridade de expedição, esta deixará de poder invocar os motivos de objecção às transferências para valorização previstos no artigo 7.°, n.° 4.

67. Por seu lado, os Governos austríaco e alemão consideram que a objecção prevista no artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, pode ser levantada pela autoridade de expedição quando a planeada transferência de resíduos se destinar, contrariamente ao referido pelo notificador, a eliminação e não a valorização, enquanto a Comissão sustenta que, embora a redacção dos artigos 4.°, n.° 2, alínea c), e 7.°, n.° 2, do regulamento sugira serem exaustivos os motivos de objecção previstos nos artigos 4.°, n.° 3, e 7.°, n.° 4, pode ser levantada uma objecção baseada no facto de a qualificação da transferência prevista ser incorrecta e de um tipo diferente, ainda que não esteja explicitamente mencionada nessas disposições.

68. Estamos de acordo com a ASA e o Governo neerlandês, no sentido de que o motivo de objecção referido no artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, não se aplica às circunstâncias consideradas pelo órgão jurisdicional nacional. Em nossa opinião, esse motivo destina-se, manifestamente, a ser invocado nos casos em que os dados fornecidos no documento de acompanhamento, em conformidade com os três últimos travessões do n.° 5 do artigo 6.° (o método de eliminação previsto para os resíduos resultantes da reciclagem, a proporção entre os materiais reciclados e os resíduos resultantes da reciclagem e o valor estimado do material reciclado), sugerem que a operação de valorização prevista não tem sentido do ponto de vista económico ou ambiental. Neste contexto, devemos ter presente que, não obstante a regulamentação comunitária em matéria de resíduos consagrar o primado da valorização sobre a eliminação, tal não significa que toda a operação de valorização prevista deva ser aprovada: a legalidade das operações de valorização está sujeita, ela própria, a considerações de protecção ambiental, as quais são preponderantes [57].

57 — Artigo 4.° da directiva: v. n.° 10 *supra*.

69. Todavia, o facto de a autoridade competente de expedição não poder invocar o artigo 7.°, n.° 4, alínea a), quinto travessão, como motivo de objecção à planeada transferência de resíduos qualificada erradamente como destinada a valorização não significa que essa autoridade não tenha o poder de proibir tal transferência. O artigo 30.°, n.° 1, do regulamento determina que os Estados-Membros «tomarão as medidas necessárias para garantir que as transferências de resíduos sejam efectuadas nos termos do presente regulamento». Em nossa opinião, esta disposição geral confere amplamente à autoridade competente de expedição o poder de proibir uma transferência de resíduos qualificada incorrectamente como de valorização: afigura-se bastante claro que tal transferência não pode ser conforme ao regulamento, visto que, *ex hypothesi*, a operação foi qualificada de forma incorrecta, em oposição às definições dessas operações adoptadas no regulamento.

70. Por consequência, concluímos, no que toca às três primeiras questões submetidas, que a autoridade competente de expedição pode, ao abrigo do artigo 30.° do regulamento, verificar se os resíduos a transferir foram correctamente qualificados como resíduos destinados a eliminação ou como resíduos destinados a valorização, bem como proibir uma transferência de resíduos qualificada de forma incorrecta.

As quarta e quinta questões submetidas

71. As quarta e quinta questões do órgão jurisdicional nacional podem, também, ser proveitosamente analisadas em conjunto. Na quarta questão, aquele órgão jurisdicional pergunta se toda a colocação de resíduos numa mina deve ser considerada eliminação de resíduos na acepção da regulamentação, independentemente das circunstâncias concretas. Na quinta questão, que apenas se coloca em caso de resposta negativa à quarta questão, pergunta quais os critérios que determinam a qualificação segundo uma das operações previstas no anexo II da directiva.

72. Os Governos francês e neerlandês, bem como a Comissão, sustentam que deve ser dada resposta afirmativa à quarta questão: toda a colocação de resíduos numa mina é, por definição, uma operação de eliminação, nos termos do ponto D12 do anexo IIA «Armazenagem permanente (por exemplo, armazenagem de contentores numa mina, etc.)»; o Governo neerlandês e a Comissão acrescentam que essa operação pode ser igualmente enquadrada em D1 [«Deposição sobre o solo ou no seu interior (por exemplo, aterro sanitário, etc.)»] ou D3 [«Injecção em profundidade (por exemplo, injecção de resíduos por bombagem em poços, cúpulas salinas ou depósitos naturais, etc.)»].

73. A ASA e os Governos austríaco e alemão consideram que deve ser dada

resposta negativa à quarta questão e concluem que, para se saber se uma operação de atulho de mina constitui uma operação de valorização ou de eliminação, deve ser feita uma apreciação caso a caso. Existe um amplo consenso nas observações no que toca aos critérios aplicáveis, se bem que, como previsível, sejam extraídas diferentes conclusões da aplicação desses critérios à operação em causa. A ASA e o Governo alemão concluem que se trata de uma operação de valorização, nos termos do ponto R5 do anexo IIA. Nas observações escritas, o Governo austríaco não procura qualificar a operação em causa no processo principal, limitando-se a expor (em conformidade com os termos da questão submetida) aquilo que considera os critérios aplicáveis, embora na audiência o Bundesminister tenha sugerido tratar-se de uma operação de eliminação, nos termos do ponto D12 do anexo IIB.

74. Tanto o Governo alemão como a Comissão admitem que uma utilização específica de resíduos pode ser, na prática, quer uma operação de valorização quer uma operação de eliminação, mas extraem daí conclusões diferentes. O Governo alemão alega que considerar automaticamente tais operações como operações de eliminação em vez de operações de valorização é contrário à directiva, a qual preceitua que a valorização deve ser incentivada. Pelo contrário, a Comissão considera que os objectivos da regulamentação em matéria de resíduos determinam, não obstante, a aplicação do processo mais rigoroso que regula as transferências de resíduos destinados a eliminação.

75. Do nosso ponto de vista, não é adequado responder à quarta questão do órgão jurisdicional nacional nos termos absolutos em que está formulada. As observações apresentadas ao Tribunal de Justiça incidem, como seria de esperar, no tipo de operação em causa no processo principal e consideramos que seria imprudente, no contexto do presente processo, procurar estabelecer uma resposta definitiva aplicável a todos os outros tipos admissíveis de colocação de resíduos numa mina. Além disso, parece-nos perfeitamente possível fornecer ao órgão jurisdicional nacional a orientação de que o mesmo necessita para decidir o litígio que lhe foi submetido, sem estabelecer qualquer regra geral. Por conseguinte, passamos a analisar a quinta questão, para a qual muitas das observações apresentadas a respeito da quarta questão são igualmente pertinentes.

76. Na quinta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, essencialmente, que critérios determinam que dada operação — no presente processo, a colocação de resíduos numa mina — possa constituir uma operação de eliminação ou de valorização. Recorde-se que aquela distinção é de importância fundamental para a resolução do processo principal, já que o regulamento estabelece procedimentos para a transferência transfronteiriça de resíduos, os quais diferem consoante os resíduos se destinam a valorização ou a eliminação. Há consequências adicionais para a própria operação, visto que, nos termos da directiva, as condições de obtenção de uma autorização para efectuar operações de eliminação são mais rigorosas do que no caso de operações de valorização. Existe, por conseguinte, um

risco efectivo de as operações de eliminação serem deliberadamente categorizadas como operações de valorização, com vista a evitar essas exigências mais estritas; nesta medida, é imperioso que as operações planeadas sejam analisadas com cuidado e a sua qualificação verificada.

77. Não estamos de acordo com a alegação do Governo alemão e da Comissão segundo a qual uma utilização específica de resíduos pode ser tanto uma operação de valorização como uma operação de eliminação. A regulamentação comunitária em matéria de resíduos assenta historicamente na distinção entre resíduos destinados a valorização e resíduos destinados a eliminação [58]. A coerência e eficácia dessa regulamentação seria posta em risco se uma dada operação pudesse ser enquadrada em ambas as categorias. Porém, não é inconcebível que uma determinada operação possa integrar elementos quer de valorização quer de eliminação, caso em que nos parece claro que os objectivos da regulamentação legal exigem que a operação seja tratada como uma operação de eliminação, com as consequências que essa qualificação requer.

78. Também não estamos de acordo com o argumento do Governo alemão segundo o qual — na prática — nos casos em que a qualificação correcta não é evidente a operação deve ser qualificada como de valorização, de modo a reflectir o facto de a directiva dar prioridade à valorização relativamente à eliminação. O princípio da prioridade da valorização sobre a eliminação previsto no artigo 3.°, n.° 1, alínea b), da directiva [59] significa simplesmente que — como o texto indica — a valorização deve ser incentivada: o senso comum sugere que a valorização, e não a eliminação, seja, em geral, a alternativa que mais respeita o ambiente. A prioridade dada à valorização significa reconhecer que esta última é susceptível de melhor proteger o ambiente do que a eliminação. Por conseguinte, é sobremaneira importante assegurar que os resíduos destinados a integrar uma operação que inclua elementos de eliminação — e, por isso, susceptível de ser menos conciliável com a protecção ambiental — não sejam transferidos de acordo com o procedimento menos rigoroso aplicável às transferências de resíduos destinados a valorização.

79. As observações relativas à quarta e quinta questões propõem, essencialmente, os seguintes critérios aplicáveis: i) a possibilidade de reutilização dos resíduos após a operação; ii) o grau de perigosidade dos resíduos e iii) o objectivo da operação e a utilidade dos resíduos para essa operação.

80. Em primeiro lugar, tanto o Governo francês como o Governo neerlandês consideram decisiva a questão de saber se os resíduos podem ser reutilizados após a operação. O Governo neerlandês sublinha

58 — V. n.° 5 *supra*.

59 — Exposto no n.° 7 *supra*.

que o artigo 3.°, n.° 1, alínea b), i) [60], da directiva fornece como exemplos de valorização «reciclagem, reemprego, reutilização ou qualquer outra acção tendente à obtenção de matérias-primas secundárias». A «Reciclagem/recuperação de outras matérias inorgânicas», prevista no ponto R5, do anexo IIB, designa as operações destinadas a recuperar matérias-primas a partir de resíduos e a torná-las reutilizáveis. A colocação de resíduos numa mina não cabe no âmbito daquela operação, visto que não se trata de recuperação, e os resíduos não poderão ser reutilizados como matéria-prima secundária num novo ciclo.

81. A Comissão, pelo contrário, considera que a «valorização» pode ser entendida no sentido de incluir a utilização directa e proveitosa de resíduos com um fim determinado. Embora a directiva não compreenda qualquer definição explícita de valorização, limitando-se a fornecer exemplos, a Comissão considera igualmente que se podem encontrar algumas indicações no artigo 3.°, n.° 1, alínea b), i). Aquela instituição conclui que mesmo uma utilização directa e precisa de resíduos na sua forma inalterada pode, em princípio, ser uma valorização, por exemplo, como «Tratamento no solo em benefício da agricultura ou para melhorar o ambiente», nos termos do ponto R10 do anexo IIB. A colocação de resíduos numa mina como aterro com efeito estabilizador pode, por conseguinte, ser uma valorização na acepção de reutilização de resíduos e, ao mesmo tempo, uma eliminação na acepção de deposição ou armazenagem permanente.

82. Embora consideremos que se pode inferir da própria expressão «operação de valorização» e da lista do anexo IIB que a expressão «valorização» se refere geralmente a um processo mediante o qual as mercadorias são repostas no seu estado anterior ou transformadas por forma a poderem ser utilizados, ou pelo qual certos componentes são extraídos ou produzidos [61], estamos de acordo com a sugestão da Comissão segundo a qual determinadas utilizações de resíduos na sua forma inalterada podem ser consideradas, excepcionalmente, uma valorização, por exemplo como «Utilização principal como combustível ou outros meios de produção de energia», nos termos do ponto R1 do anexo IIB ou como «Tratamento no solo em benefício da agricultura ou para melhorar o ambiente», segundo o ponto R10. Por consequência, concluímos que a questão de saber se os resíduos podem ser reutilizados após determinada operação não constitui um critério decisivo para qualificar essa operação como uma operação de eliminação ou de valorização.

83. Em segundo lugar, a ASA e o Governo austríaco sustentam que o grau de perigosidade dos resíduos é pertinente: quanto mais perigosos forem os resíduos utilizados maior é a probabilidade de a operação ser uma operação de eliminação. A ASA acrescenta que, quando não existe risco de dano para o ambiente, como no caso de resíduos não perigosos à semelhança dos que estão

60 — Exposto no n.° 4 *supra*.

61 — V., além disso, os n.os 52 a 54 das conclusões que apresentámos no processo Tombesi e o. (acórdão de 25 de Junho de 1997, C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Colect., p. I-3561).

em causa no processo principal — segundo a ASA[62] — não é necessário adoptar uma qualificação como eliminação, a qual implica consequências jurídicas mais estritas.

84. Não estamos de acordo com o argumento segundo o qual a natureza perigosa dos resíduos é pertinente para determinar se dada operação é de valorização ou eliminação. A valorização de resíduos perigosos não é uma contradição nos termos: na verdade, a valorização de categorias específicas de tais resíduos é regulada por diversos instrumentos comunitários[63]. Além disso, é manifestamente insustentável a alegação da ASA segundo a qual não é necessário qualificar como eliminação uma operação que incide sobre resíduos não perigosos, uma vez que não existe o risco de dano para o ambiente: a qualificação dos resíduos como perigosos ou não perigosos é diferente da qualificação de uma operação como operação de valorização ou de eliminação; é possível eliminar ou valorizar resíduos não perigosos de modo nocivo para o ambiente; é, igualmente, possível[64] eliminar ou valorizar resíduos perigosos de um modo que respeite o ambiente.

85. Em terceiro lugar, a ASA e os Governos austríaco e alemão estão de acordo em afirmar que o objecto da operação e a utilidade dos resíduos para esse fim são critérios pertinentes, se bem que a ASA se limite a referir que a operação deve ter por objecto a valorização e que os resíduos utilizados devem ser adequados à operação, o que não constitui grande ajuda. Ambos os Governos se centram essencialmente na questão de saber se a operação é necessária por razões de ordem técnica ou de segurança, por exemplo (no caso do atulho de mina) para garantir a estabilidade, e na questão de saber se os resíduos utilizados possuem qualidades específicas que os tornem adequados a essa operação, por exemplo (de novo no caso do atulho de mina) propriedades hidráulicas e de resistência à pressão. A ASA e o Governo alemão acrescentam que, sendo o objectivo da directiva a protecção dos recursos naturais mediante o incentivo ao aproveitamento dos resíduos por reciclagem, reemprego, reutilização ou qualquer outro processo[65], é de igual modo conveniente verificar se na operação são utilizados resíduos em vez de matérias-primas primárias (por exemplo, no caso do atulho de mina, a escavação de novas minas ou de recursos naturais, tais como a areia ou o saibro), caso em que se trata de uma valorização. Estamos de acordo com esta proposta. No entanto, parece-nos que este critério é essencialmente um outro aspecto do critério mais geral a que se aludiu acima, a saber, o objectivo de dada operação e a

62 — V. nota 17.

63 — V., por exemplo, a Directiva 75/439/CEE do Conselho, de 16 de Junho de 1975, relativa à eliminação dos óleos usados (JO L 194, p. 23; EE 15 F1 p. 91), na redacção dada pela Directiva 87/101/CEE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1986 (JO L 42, p. 43); a Directiva 94/67/CE do Conselho, de 16 de Dezembro de 1994, relativa à incineração de resíduos perigosos (JO L 365, p. 34); e a Directiva 91/157/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, relativa às pilhas e acumuladores contendo determinadas matérias perigosas (JO L 78, p. 38).

64 — E, com efeito, é em princípio exigido: o artigo 4.° da directiva — reflectido na nota que prefacia os anexos IIA e IIB, exposta *supra* no n.° 10 — impõe aos Estados-Membros a obrigação de tomarem «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».

65 — V., designadamente, o preâmbulo e o artigo 3.°, n.° 1, alínea b), i).

utilidade dos resíduos utilizados para essa operação.

86. Em nossa opinião, o critério do objectivo principal de uma operação é o critério certo para determinar se essa operação deve ser qualificada como eliminação ou valorização. A questão decisiva consiste em saber se os resíduos são utilizados — ou reutilizados — para um fim genuíno. Por outras palavras, se os resíduos não estivessem disponíveis para determinada operação, seria essa operação, não obstante, realizada, utilizando-se outros materiais? Aplicando-se este critério ao depósito de resíduos com o intuito de atulhar as galerias de uma mina desactivada, seria necessário determinar se, na falta desses resíduos, os responsáveis pela mina teriam tido de encontrar uma solução para atulhar a mina com outro tipo de material com uma finalidade independente do depósito de resíduos, por exemplo, por razões de ordem técnica ou de segurança relativas à própria mina.

87. Parece-nos que este critério é o que melhor reflecte o sistema da directiva; tem também o mérito da simplicidade. Além disso, concilia os critérios da adequabilidade dos resíduos à operação e o da preservação dos recursos naturais pela utilização dos resíduos, sem tornar nenhum desses critérios decisivo em si mesmo. Assim, se a operação — por exemplo, o atulho das galerias de uma mina desactivada — for necessária por razões de ordem técnica ou de segurança, pode-se manifestamente supor que os resíduos utilizados são, de modo especial, adequados a essa operação, por força das suas propriedades específicas. Tal facto sugere, por seu lado, que se os resíduos não forem fornecidos, será necessário outro material que possua essas propriedades, o que indicia que a operação é de valorização mais do que de eliminação. Todavia, é necessário verificar se assim sucede: o simples facto de uma mina desactivada ser atulhada com resíduos, os quais, por acaso, são adequados para esse fim, não é suficiente para qualificar a operação como valorização se não existir uma necessidade autónoma de que seja realizada.

88. O critério acima proposto compreende de igual modo um factor adicional que, não obstante não haver sido referido pelas partes que apresentaram observações, pode, em nossa opinião, auxiliar a determinar se os resíduos são utilizados para um fim genuíno e autónomo, a saber, se o detentor dos resíduos paga pela operação ou é pago pela mesma. A Comissão sugeriu efectivamente esta abordagem na sua comunicação de 1989 «Estratégia comunitária para a gestão dos resíduos» [66], a qual lançou as bases do regulamento. Na comunicação, a Comissão conclui o debate acerca do movimento de resíduos destinados a eliminação com a seguinte afirmação: «Para os resíduos que serão reciclados, ou seja, que estão a cargo do destinatário (reciclador) para serem reciclados, a situação é diferente. No caso de resíduos destinados a serem definitivamente eliminados, o detentor deve pagar a eliminação. No caso de resíduos destinados a serem reciclados, o detentor dos resíduos é pago pelo reciclador». Embora aquela proposição possa não ser absoluta — parece que em determinados sectores, como o mercado da recuperação de solventes, é prática corrente para o detentor pagar ao destinatário, a fim de tornar a operação de

66 — Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento, SEC(89) 934 final, de 18 de Setembro de 1989.

recuperação economicamente viável — a direcção em que o pagamento é efectuado afigura-se-nos ser potencialmente significativa.

89. No que toca à quinta pergunta do órgão jurisdicional nacional, concluímos, por conseguinte, que a questão de saber se o depósito de resíduos numa mina desactivada constituiu uma operação de eliminação ou de valorização depende do objectivo principal da operação e, em especial, da questão de saber se, na falta desses resíduos, outro material teria de ser utilizado para atulhar a mina por razões distintas do depósito de resíduos.

Conclusão

90. À luz das considerações que precedem, propomos ao Tribunal de Justiça que responda do seguinte modo às questões prejudiciais apresentadas pelo Verwaltungsgerichtshof:

1) O artigo 30.° 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, confere à autoridade competente de expedição o poder de i) verificar se os resíduos destinados a serem transferidos foram correctamente qualificados como resíduos para eliminação ou como resíduos para valorização e ii) proibir a transferência de resíduos qualificados de forma incorrecta.

2) A questão de saber se o depósito de resíduos numa mina desactivada constituiu uma operação de eliminação ou de valorização depende do objectivo principal da operação e, em especial, da questão de saber se, na falta desses resíduos, um outro material teria de ser utilizado para atulhar a mina por razões distintas do depósito de resíduos.