Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 21 de abril de 2016*

Processo C-147/15

Provincia di Bari
contra
Edilizia Mastrodonato srl

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Itália)]

«Diretiva 2006/21/CE — Resíduos de indústrias extrativas — Diretiva 1999/31/CE — Deposição em aterros — Enchimento de uma pedreira desativada com resíduos — Valorização de resíduos»

I – **Introdução**

1. A região da Apúlia (Itália) tem vindo a confrontar repetidamente o Tribunal de Justiça com questões respeitantes ao direito do ambiente: de que forma devem determinadas decisões de uma autoridade municipal ser apreciadas à luz da Diretiva 92/43/CEE** ***? Esta diretiva proíbe a construção de turbinas eólicas em zonas de proteção de aves****? Por outro lado, haveria ou não nesse local um aterro de resíduos ilegal*****? Estas questões são apenas alguns exemplos de processos em matéria de direito do ambiente que têm origem nesta região.

2. Estes processos podem ter contribuído para reforçar a tomada de consciência do problema por parte dos organismos competentes, pelo que estes acompanham de forma crítica os projetos de enchimento com resíduos de uma antiga pedreira. Estes organismos estão atualmente em litígio com o autor deste projeto em relação à questão de saber se se devem aplicar as exigências estritas da Diretiva 1999/31/CE****** ou se se deve aplicar apenas o regime geral em matéria de resíduos.

* Língua original: alemão.

** Diretiva do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7, a seguir «diretiva habitats»).

*** Acórdão de 4 de outubro de 12007, Comissão/Itália (C-179/06, EU:C:2007:578).

**** Acórdão de 21 de julho de 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini e Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502).

***** V. n.os 113 a 134 das conclusões que apresentei em 4 de setembro de 2014 no processo Comissão/Itália (C-196/13, EU:C:2014:2162).

****** Diretiva do Conselho, de 26 de abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros (JO 1999, L 182, p. 1), conforme alterada pela Diretiva 2011/97/UE do Conselho, de 5 de dezembro de 2011 (JO 2011, L 328, p. 49; a seguir «diretiva relativa aos resíduos»).

3. O litígio tem origem no facto de a Diretiva 2006/21/CE******* fazer referência, no que respeita ao enchimento de vazios de escavação com resíduos, à diretiva relativa aos aterros. O Tribunal de Justiça deverá assim determinar se está em causa uma referência para um fundamento jurídico ou para uma consequência jurídica, ou seja, se é necessário que estejam preenchidos os requisitos de aplicação da diretiva relativa aos aterros ou se se aplicam as suas consequências jurídicas, sem qualquer análise suplementar do enchimento. Esta questão é influenciada pelas diferenças existentes entre as versões linguísticas da referência.

4. Além disso, o Tribunal de Justiça deverá ainda analisar se, e em que condições, o enchimento de uma pedreira com resíduos constitui uma operação de valorização ou uma operação de eliminação de resíduos.

II – **Quadro jurídico**

A – *Diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas*

5. O artigo 1.º da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas define o seu objeto:

«A presente diretiva prevê medidas e procedimentos e estabelece diretrizes destinadas a evitar ou reduzir o mais possível os efeitos negativos no ambiente, em especial na água, ar, solo, fauna e flora, e paisagem rural, e os riscos para a saúde humana, resultantes da gestão de resíduos de indústrias extrativas.»

6. O âmbito de aplicação da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas resulta do artigo 2.º:

«1. Sem prejuízo do disposto nos n.os 2 e 3, a presente diretiva abrange a gestão dos resíduos resultantes da prospeção, extração, tratamento e armazenagem de recursos minerais e da exploração de pedreiras, a seguir designados por 'resíduos de extração'.

[...]

4. Sem prejuízo de outros instrumentos comunitários, os resíduos abrangidos pelo âmbito de aplicação da presente diretiva não estão sujeitos à diretiva [relativa aos aterros].»

7. O artigo 10.º da diretiva relativa aos resíduos de indústria extrativa regula o enchimento de vazios de escavação e refere-se a este respeito à diretiva relativa aos aterros:

«1. Os Estados-Membros assegurarão que, ao repor, para fins de reabilitação e de construção, resíduos de extração nos vazios de escavação resultantes da extração, quer à superfície quer subterrânea, o operador tome medidas apropriadas para:

[...]

2. Se for caso disso, a [diretiva relativa aos aterros] continuará a ser aplicável aos resíduos que não de extração utilizados para encher vazios de escavação.»

******* Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas e que altera a Diretiva 2004/35/CE (JO 2006, L 102, p. 15), conforme alterada pelo Regulamento (CE) n.º 596/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009 (JO 2009, L 188, p. 14; a seguir «diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas»).

8. O considerando 20 da diretiva relativa aos resíduos de indústria extrativa explica esta disposição da seguinte forma:

«Os resíduos repostos em vazios de escavação, para fins quer de reabilitação, quer de construção relacionados com o processo de extração mineral, como por exemplo a construção ou manutenção nos vazios de escavação de meios de acesso para as máquinas, rampas de transporte, divisórias, barreiras de segurança ou bermas, deverão estar sujeitos a certos requisitos, de modo a proteger as águas de superfície e e/ou subterrâneas, garantir a estabilidade desses resíduos e assegurar uma monitorização apropriada depois de terminadas essas atividades. Assim sendo, esses resíduos não deverão ficar sujeitos aos requisitos da presente diretiva que se referem exclusivamente às 'instalações de resíduos', com exceção dos mencionados na disposição específica respeitante aos vazios de escavação.»

B – *Diretiva relativa aos aterros*

9. O considerando 15 da diretiva relativa aos aterros diz respeito à utilização de resíduos para operações de enchimento.

«Considerando que, nos termos da Diretiva 75/442/CEE [JO 1975, L 194, p. 39; EE 15 F 1, p. 129], a valorização de resíduos inertes ou não perigosos que se prestem para o efeito, através da sua utilização em trabalhos de reconstrução/restauro e enchimento, ou para fins de construção, pode não constituir uma atividade ligada aos aterros».

10. O artigo 2.º da diretiva relativa aos aterros define, em particular, os conceitos de «aterro» e de «tratamento»:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

e) Resíduos inertes: os resíduos que não sofrem transformações físicas, químicas ou biológicas importantes. Os resíduos inertes não podem ser solúveis nem inflamáveis, nem ter qualquer outro tipo de reação física ou química e não podem ser biodegradáveis, nem afetar negativamente outras substâncias com as quais entrem em contacto, de forma suscetível de aumentar a poluição do ambiente ou prejudicar a saúde humana. A lixiviabilidade total e o conteúdo poluente dos resíduos e a ecotoxicidade do lixiviado devem ser insignificantes e, em especial, não pôr em perigo a qualidade das águas superficiais e/ou subterrâneas;

[…]

g) Aterro: uma instalação de eliminação para a deposição de resíduos acima ou abaixo da superfície natural (isto é, deposição subterrânea), incluindo:

— as instalações de eliminação internas (isto é, os aterros onde o produtor de resíduos efetua a sua própria eliminação de resíduos no local da produção),

e

— uma instalação permanente (isto é, por um período superior a um ano) usada para armazenagem temporária,

mas excluindo:

— instalações onde são descarregados resíduos com o objetivo de os preparar para serem transportados para outro local de valorização, tratamento ou eliminação,

— a armazenagem de resíduos previamente à sua valorização ou de tratamento por um período geralmente inferior a três anos,

— a armazenagem de resíduos previamente à sua eliminação por um período inferior a um ano;

h) Tratamento: os processos físicos, térmicos, químicos ou biológicos, incluindo a separação, que alteram as características dos resíduos de forma a reduzir o seu volume ou perigosidade, a facilitar a sua manipulação ou a melhorar a sua valorização;

[…]»

11. O âmbito de aplicação da diretiva relativa aos aterros encontra-se regulado no artigo 3.º:

«1. Os Estados-Membros aplicarão a presente diretiva a todos os aterros que correspondam à definição da alínea g) do artigo 2.º

2. Sem prejuízo da legislação comunitária existente, estão igualmente excluíd[a]s do âmbito da presente diretiva as seguintes operações:

[…]

— a utilização de resíduos inertes e que se prestem para o efeito em obras de reconstrução/restauro e enchimento, ou para fins de construção, nos aterros,

[…]»

12. Nos termos do artigo 6.º, alínea a), os Estados-Membros devem garantir que:

«Só sejam depositados em aterros os resíduos que tenham sido tratados. Esta disposição poderá não se aplicar […]».

C – *Diretiva 2008/98/CE*

13. Os princípios fundamentais do direito da União em matéria de resíduos estão consagrados na Diretiva 2008/98/CE********. Esta diretiva substituiu a versão consolidada********* da antiga Diretiva 75/442/CE**********, na qual se baseia a maior parte da atual jurisprudência, com efeitos a partir de 12 de dezembro de 2010 (artigo 41.º).

******** Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de outubro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (JO 2008, L 312, p. 3, a seguir «diretiva relativa aos resíduos»).

********* Diretiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006, relativa aos resíduos (JO 2006, L 114, p. 9).

********** Diretiva do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa aos resíduos (JO 1975, L 194, p. 39; EE 15 F 1, p. 129), conforme alterada pela Diretiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de março de 1991 (JO 1991, L 78, p. 32).

14. O artigo 3.º da diretiva relativa aos resíduos define os seguintes conceitos:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[…]

15. 'Valorização', qualquer operação cujo resultado principal seja a transformação dos resíduos de modo a servirem um fim útil, substituindo outros materiais que, caso contrário, teriam sido utilizados para um fim específico, ou a preparação dos resíduos para esse fim, na instalação ou no conjunto da economia. O anexo II contém uma lista não exaustiva de operações de valorização;

[…]

19. 'Eliminação', qualquer operação que não seja de valorização, mesmo que tenha como consequência secundária a recuperação de substâncias ou de energia. O anexo I contém uma lista não exaustiva de operações de eliminação;

[…].»

D – *Decisão 2011/753/UE*

15. A Decisão 2011/753/UE********** tem por objetivo contribuir para a execução do artigo 11.º, n.º 2, da diretiva relativa aos resíduos, nos termos do qual os Estados-Membros devem atingir até 2020 determinadas quotas mínimas no âmbito da preparação para a reutilização, reciclagem e valorização de outros materiais, incluindo operações de enchimento utilizando resíduos como substituto de outros materiais. Para este efeito, o artigo 1.º, n.º 6, da decisão define o conceito de «enchimento»:

«Para além das definições previstas no artigo 3.º da [diretiva relativa aos resíduos], são aplicáveis para efeitos da presente decisão as seguintes definições:

6. 'Enchimento', qualquer operação de valorização através da qual os resíduos apropriados são utilizados para efeitos de recuperação em zonas escavadas ou em obras de engenharia paisagística, bem como nos casos em que os resíduos substituem materiais que não são resíduos.»

III – **Factos e pedido de decisão prejudicial**

16. A sociedade Edilizia Mastrodonato s.r.l. apresentou em 16 de março de 2010 um pedido com vista à «ampliação» de uma pedreira, acompanhado nomeadamente de um projeto para a reabilitação ambiental das zonas abrangidas pela atividade extrativa em questão.

17. Em especial, este projeto previa que a recuperação das zonas ainda não exploradas teria lugar em paralelo com as operações de reabilitação ambiental das áreas já exploradas. As operações de reabilitação deviam decorrer ao longo de um período de 20 anos com a utilização progressiva de certos resíduos que não sejam de extração, com um volume total de 1.200.000 metros cúbicos. Os resíduos em causa deveriam ser resíduos não perigosos na aceção de um decreto ministerial de 5 de fevereiro de 1998. O período durante o qual decorreriam as operações de reabilitação ambiental devia coincidir com a duração da autorização pedida para a exploração da restante superfície.

********** Decisão da Comissão, de 18 de novembro de 2011, que estabelece regras e métodos de cálculo para verificar o cumprimento dos objetivos estabelecidos no artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO 2011, L 310, p. 11).

18. Concluída a fase escrita do presente processo, o Consiglio di Stato (Itália) informou, a pedido do Tribunal de Justiça, que um relatório técnico da Mastrodonato Edilizia previa a utilização de diferentes tipos de resíduos, entre os quais se incluem escória resultante da produção de aço, resíduos de cimento, tijolo e pedra de gesso, cimento proveniente da indústria química, bem como outros resíduos de pedras ou de origem calcária.

19. Por decisão da autoridade ambiental competente de 19 de janeiro de 2011 foi prorrogado o parecer favorável de avaliação de impacte ambiental, que esta tinha emitido a favor da Edilizia Mastrodonato em 2007.

20. Em 21 de setembro de 2011, a autoridade mineira autorizou a ampliação da pedreira, na condição expressa da realização das «obras de reabilitação das áreas de pedreira em questão, de acordo com as modalidades previstas no projeto».

21. Na sequência desta autorização, a Edilizia Mastrodonato deu início a um procedimento simplificado para começar a desenvolver atividades de reabilitação ambiental. Um organismo da Provincia di Bari (Província de Bari) ordenou, no entanto, através da nota de 15 de novembro de 2012, impugnada na instância no processo principal, o arquivamento deste processo.

22. As partes estão desde então em litígio quanto à questão de saber se o enchimento deve ser considerado uma colocação de resíduos em aterro na aceção da diretiva relativa aos aterros, e se, por conseguinte, há que sujeitá-lo aos requisitos de autorização.

23. No âmbito deste último processo, o Consiglio di Stato submeteu a seguinte questão ao Tribunal de Justiça a título prejudicial:

«Deve o artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2006/21 ser interpretado no sentido de que a atividade de enchimento de um aterro, quando é realizada com resíduos que não sejam resíduos de extração, deve ser sempre submetida à regulamentação em matéria de resíduos da Diretiva 1999/31, mesmo que não se trate de operações de eliminação de resíduos mas de valorização?»

24. Para além da Edilizia Mastrodonato, apresentaram observações escritas a República da Áustria, a República Italiana, a República da Polónia, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, bem como a Comissão Europeia. A Província de Bari, a República Italiana, a República da Polónia, o Reino Unido e a Comissão participaram na audiência de 10 de março de 2016.

IV – **Análise jurídica**

25. Embora o Consiglio di Stato coloque uma questão relativa ao enchimento de um aterro, resulta do contexto do processo principal que o que está efetivamente em causa é o enchimento de uma pedreira. Com a sua questão, o Consiglio di Stato pretende saber se este enchimento é abrangido pela diretiva relativa aos aterros, na medida em que, se assim for, não será aplicável o procedimento simplificado iniciado pela Edilizia Mastrodonato.

26. Para clarificar esta questão, há que responder a três subquestões, designadamente:

— Em primeiro lugar, a diretiva relativa aos aterros ainda se aplica ao enchimento de uma pedreira com resíduos na aceção do artigo 10.º, n.º 2, da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas?

— Em segundo lugar, a diretiva relativa aos aterros só se aplica a operações de eliminação de resíduos ou também se aplica a processos de valorização de resíduos?

— Em terceiro lugar, o enchimento de uma pedreira com resíduos deve ser considerado, à luz da regulamentação em matéria de resíduos, uma operação de eliminação ou uma operação de valorização?

A – *Artigo 10.º, n.º 2, da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas*

27. Se atendermos à versão alemã do artigo 10.º, n.º 2, da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas, pode parecer surpreendente a questão de saber se o enchimento de uma pedreira com resíduos que não sejam de extração é abrangido pela diretiva relativa aos resíduos, embora esta questão se explique se se atender à versão italiana desta disposição.

28. Nos termos da versão alemã, a diretiva relativa aos aterros continuará *gebenfalls (se for caso disso)* a ser aplicável aos resíduos que não sejam de extração utilizados no enchimento de vazios de escavação. O facto de se utilizar o termo «*gebenfalls*» exclui que a diretiva relativa aos aterros se aplique. Pelo contrário, será necessário que estejam preenchidos os seus requisitos de aplicação. Por exemplo, a versão inglesa do artigo 10.º, n.º 2, da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas, nos termos da qual a diretiva relativa aos aterros só é aplicável *as appropriate* (se for caso disso) está formulada de modo semelhante**********.

29. Pelo contrário, nem a versão italiana, nem, nomeadamente, a versão francesa, do artigo 10.º, n.º 2, da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas mencionam esta qualificação**********. Tal poderia ser compreendido no sentido de que a diretiva relativa aos aterros se aplica sempre a resíduos que não sejam de extração utilizados para encher vazios de escavação.

30. Uma vez que, por conseguinte, as várias versões linguísticas do artigo 10.º, n.º 2, da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas diferem entre si, a necessidade de uma interpretação uniforme desta disposição exige que a mesma seja interpretada em função do contexto e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento**********. Deve também ser tida em consideração a génese de uma disposição, na medida em que dela resulte a vontade real do seu autor**********.

31. A este respeito, importa começar por sublinhar que todas as versões linguísticas do artigo 10.º, n.º 2, da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas contêm uma referência que se opõe à aplicação automática da diretiva relativa aos aterros. Com efeito, todas as versões linguísticas indicam que a diretiva relativa aos aterros «continua» a ser aplicável. Tal indica que é necessária a aplicabilidade anterior desta diretiva, ou seja, os seus requisitos de aplicação têm de ter sido preenchidos num momento anterior.

********** Também as versões dinamarquesa, polaca e portuguesa parecem seguir este modelo.

********** As versões espanhola, neerlandesa, romena e sueca parecem igualmente seguir este modelo.

********** V. designadamente acórdãos de 15 de outubro de 2015, Nike European Operations Netherlands (C-310/14, EU:C:2015:690, n.º 17), e de 29 de abril de 2015, Léger (C-528/13, EU:C:2015:288, n.º 35).

********** Acórdão de 22 de outubro de 2009, Zurita García e Choque Cabrera (C-261/08 e C-348/08, EU:C:2009:648, n.º 54 e jurisprudência referida).

32. É certo que a proposta de diretiva apresentada pela Comissão********** já incluía as exigências do artigo 10.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas para o enchimento de vazios de escavação, mas não continha a referência ao artigo 10.º, n.º 2, da diretiva relativa aos aterros. Esta foi proposta pelo Parlamento********** e adotada pelo Conselho da União Europeia na sua posição comum**********. A qualificação «*gebefalls*» ainda não constava da proposta de alteração do Parlamento, mas já estava presente nas versões linguísticas da posição comum, sendo que a referida qualificação também consta da versão final.

33. Nada na génese do artigo 10.º, 2.° da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas permite assim concluir que a referência à diretiva relativa aos aterros devia alargar o seu âmbito de aplicação. Pelo contrário, é mais natural entendê-la como um esclarecimento de que as regras da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas respeitantes ao enchimento de vazios de escavação não excluem que a diretiva relativa aos aterros continua a aplicar-se aos resíduos que não sejam de extração.

34. Tal corresponde igualmente à sistemática e ao objetivo da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas. Nos termos dos seus artigos 1.° e 2.°, esta regula a gestão dos resíduos de indústrias extrativas, que na diretiva são denominados de «resíduos de extração». Em contrapartida, o artigo 10.º, n.º 2 só diz respeito a resíduos que não sejam de extração. Seria, por conseguinte, contraditório que a diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas alargasse, de certa forma, acessoriamente, o âmbito de aplicação de outras regulamentações relativas a resíduos.

35. Por conseguinte, o artigo 10.º, n.º 2, da diretiva relativa aos resíduos de indústrias extrativas deve ser interpretado no sentido de que o enchimento de uma pedreira com resíduos que não sejam de extração só é abrangida pelas disposições relativas aos resíduos da diretiva relativa aos aterros se os requisitos de aplicação desta estiverem preenchidos.

B – *Requisitos para a aplicação da diretiva sobre os aterros*

36. A segunda subquestão do Consiglio di Stato diz respeito ao âmbito de aplicação da diretiva sobre os aterros, nomeadamente à questão de saber se esta só é aplicável à eliminação de resíduos ou se também compreende certas operações de valorização.

37. A distinção entre a eliminação e a valorização de resíduos assume uma importância fulcral no direito da União em matéria de resíduos. Na hierarquia dos resíduos constante do artigo 4.º, n.º 1, da diretiva relativa aos resíduos, a eliminação ocupa a última posição, ou seja, trata-se da pior das soluções; a valorização, em contrapartida, ocupa a penúltima posição: deve, em princípio, deve ser privilegiada face à eliminação. Com efeito, uma valorização tem por resultado, nos termos do artigo 3.º, ponto 15, que os resíduos sirvam um fim útil, substituindo outros materiais que, caso contrário, teriam sido utilizados para um fim específico**********.

38. Nos termos do seu artigo 3.º, n.º 1, a diretiva sobre os aterros aplica-se a todos os aterros. Um aterro é definido no artigo 2.º, alínea g) como uma *instalação de eliminação* para a deposição de resíduos acima ou abaixo da superfície natural.

********** COM(2003) 319 final.

********** Posição do Parlamento Europeu aprovada em primeira leitura em 31 de março de 2004 tendo em vista a aprovação da Diretiva 2004/[…]/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas.

********** Posição Comum (CE) n.º 23/2005 adotada pelo Conselho em 12 de abril de 2005 tendo em vista a adoção da Diretiva 2005/[…]/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de […], relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas e que altera a Diretiva 2004/35/CE (JO 2005, C 172 E, p. 1). V. igualmente o documento do Conselho 8933/04, de 28 de abril de 2004.

********** V. igualmente acórdão de 27 de fevereiro de 2002, ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, n.º 69).

39. A diretiva relativa aos aterros não abrange assim uma *instalação de valorização* de resíduos para a deposição de resíduos acima ou abaixo da superfície natural, sendo que as partes se manifestaram igualmente neste sentido.

40. No entanto, a diretiva relativa aos aterros também inclui certas passagens ambíguas, que levantam dúvidas sobre o facto de ser exclusivamente aplicável à eliminação de resíduos, como o considerando 15, o artigo 3.º, n.º 2, segundo travessão, ou o artigo 6.º, alínea a).

41. O considerando 15 da diretiva relativa aos aterros enuncia que, nos termos da diretiva relativa aos aterros, a valorização de resíduos inertes********** ou não perigosos que se prestem para o efeito, através da sua utilização em trabalhos de reconstrução/restauro e enchimento, ou para fins de construção, pode não constituir uma atividade ligada aos aterros. De acordo com o sentido literal deste considerando, esta forma de valorização — pelo menos nas versões alemã, inglesa, neerlandesa e francesa — pode também, em determinadas circunstâncias, ser considerada uma deposição em aterro. Pelo contrário, a versão italiana deste considerando exclui categoricamente a referida valorização de resíduos da deposição em aterro [«non può costituire un'attività riguardante le discariche» (não pode constituir uma operação relativa às deposições em aterro)].

42. O artigo 3.º, n.º 2, segundo travessão, da diretiva relativa aos aterros retoma esta ideia e exclui do âmbito de aplicação da diretiva a utilização de resíduos inertes e que se prestem para o efeito em obras de reconstrução/restauro e enchimento, ou para fins de construção, nos aterros. Esta exceção só é necessária se tal utilização de resíduos puder, caso esta não existisse, ser abrangida pela diretiva relativa aos aterros.

43. Por outro lado, importa mencionar a este respeito o artigo 6.º, alínea a), da diretiva relativa aos aterros. Nos termos da primeira frase desta disposição, só devem ser depositados em aterros os resíduos que tenham sido tratados. O tratamento dos resíduos compreende, nos termos da definição do artigo 2.º, alínea h), diversas operações, que, entre outros, «melhor[em]» a valorização. Também este facto indica que a deposição em aterro poder constituir uma valorização.

44. Contudo, há que constatar que nenhuma destas disposições prevê a aplicação da diretiva relativa aos aterros à valorização de resíduos. Além disso, não existe nenhuma outra regra neste sentido. Por conseguinte, há que admitir que se trata apenas de disposições ambíguas, que se podem explicar pelo facto de que só depois de ter sido adotada a diretiva relativa aos aterros é que o Tribunal de Justiça declarou em que medida a deposição de resíduos em aterros pode constituir uma valorização**********.

45. Contudo, tal não significa que o ambiente não ficaria suficientemente protegido se o enchimento de uma pedreira devesse ser considerado uma valorização. É certo que, neste caso, as disposições estritas e detalhadas da diretiva relativa aos aterros não seriam aplicáveis, mas as orientações gerais do direito em matéria de resíduos, em particular as obrigações de proteção da saúde humana e do ambiente constantes dos artigos 1.° e 13.° da diretiva relativa aos aterros, continuariam, em princípio, a aplicar-se à valorização de resíduos. Embora esta disposição não precise o conteúdo concreto das medidas que devem ser adotadas, não deixa de ser verdade que vincula os Estados-Membros quanto ao objetivo a atingir, ainda que lhes conceda uma margem de apreciação na avaliação da necessidade de tais medidas**********.

********** V. acima no n.º 10 a definição constante do artigo 2.º, alínea e), da diretiva sobre os aterros.

********** Acórdão de 27 de fevereiro de 2002, ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, n.ºs 58 a 71).

********** Acórdão de 16 de dezembro de 20041, EU-Wood-Trading (C-277/02, EU:C:2004:810, n.º 45).

46. Trata-se nomeadamente de medidas destinadas a evitar a deposição em aterro de resíduos *não apropriados*, como por exemplo, o controlo dos resíduos utilizados, conforme previsto no artigo 11.º da diretiva relativa aos aterros. No entanto, conforme exposto pela República da Áustria, para além destas medidas, os Estados-Membros podem, quando adotam medidas de proteção relativas à valorização de resíduos para deposição, seguir a regulamentação da diretiva relativa aos aterros.

47. Só depois de terem sido totalmente valorizados através de deposição ou de outra operação é que os resíduos apropriados terão adquirido as mesmas propriedades e características que uma matéria-prima utilizada para o enchimento e que poderão não ser abrangidos pelo âmbito de aplicação do direito em matéria de resíduos **********.

48. Em resumo, há que responder à segunda subquestão que a diretiva relativa aos aterros não se aplica à valorização, mas à eliminação para a deposição de resíduos acima ou abaixo da superfície natural.

C – *Distinção entre a eliminação e a valorização de resíduos no que respeita ao enchimento de pedreiras com resíduos*

49. Para determinar se o enchimento de pedreiras com resíduos está sujeito às disposições específicas da diretiva relativa aos aterros ou apenas às orientações gerais da diretiva relativa aos resíduos, importa esclarecer se ou em que condições esta utilização deve ser considerada uma eliminação ou uma valorização de resíduos.

50. A resposta a esta questão deve ter na sua base a diretiva relativa aos resíduos atualmente em vigor, uma vez que até este momento ainda não foram depositados resíduos na pedreira. Por conseguinte, todos os resíduos em causa devem ser tratados de acordo com as disposições atualmente aplicáveis. O facto de o processo de autorização para o enchimento da pedreira ter sido iniciado ainda sob a égide da anterior diretiva relativa aos resíduos consolidada em nada altera esta conclusão.

51. Nos termos da definição que figura no artigo 3.º, ponto 19, da diretiva relativa aos resíduos, a «eliminação» abrange qualquer operação que não seja de valorização, mesmo que tenha como consequência secundária a recuperação de substâncias ou de energia.

52. O artigo 3.º, ponto 15, da diretiva relativa aos resíduos define, em contrapartida, a «valorização» como qualquer operação cujo resultado principal seja a transformação dos resíduos de modo a servirem um fim útil, substituindo outros materiais que, caso contrário, teriam sido utilizados para um fim específico, ou a preparação dos resíduos para esse fim. Esta definição corresponde em grande medida — de forma particularmente evidente na sua versão inglesa — à jurisprudência do Tribunal de Justiça respeitante à anterior diretiva relativa aos resíduos **********.

53. A valorização deve assim responder a dois requisitos, em primeiro lugar, que os resíduos sirvam um fim útil e, em segundo lugar, que substituam materiais que, caso contrário, teriam sido utilizados para um fim específico.

********** Acórdão de 7 de março de 2013 Lapin luonnonsuojelupiiri (C-358/11, EU:C:2013:142, n.os 56 e 57).
********** Acórdão de 27 de fevereiro de 2002, ASA (C-6/00, EU:C:2002:121, n.º 69).

54. É certo que o primeiro requisito é fundamental, pois só uma utilização de resíduos para fins úteis pode ser considerada uma valorização. Se os resíduos servem para encher pedreiras, tal parece, em princípio, responder a um fim útil. No entanto, resulta já da definição do termo «eliminação», de acordo com o qual a recuperação de substâncias ou energia não exclui uma eliminação**********, que o facto de os resíduos servirem fins úteis não é, por si só, um critério suficiente.

55. Pelo contrário, para que haja valorização é essencial que os resíduos substituam materiais que, caso contrário, teriam sido utilizados para um fim específico**********.

56. O Reino Unido salienta corretamente esta característica. Este Estado-Membro duvida que, em razão dos elevados custos, as pedreiras fossem habitualmente enchidas se não houvesse resíduos disponíveis. O facto de o enchimento poder ser um requisito para a autorização a favor da pedreira em nada altera esta situação, porque a autorização reflete frequentemente os planos do operador, podendo, geralmente, ser alterada se se vier a demonstrar que a operação de enchimento dá origem a custos desproporcionados.

57. À primeira vista esta abordagem pode parecer surpreendente, uma vez que o Tribunal de Justiça já reconheceu que o enchimento é, em princípio, uma valorização. Nesta situação estava, no entanto, em causa o enchimento de galerias, sendo que sem a operação de enchimento essas galerias corriam o risco de desabar, podendo provocar danos na superfície do solo**********. Este tipo de riscos é bastante mais reduzido em pedreiras que se encontram desativadas. No caso de se verificarem, não seria provavelmente necessário encher completamente a pedreira para os evitar. Além disso, contrariamente ao que a República da Polónia alega, nem sempre é indispensável encher uma pedreira para poder reutilizar o terreno para outras finalidades.

58. Concordo assim com o Reino Unido quanto ao facto de que as autoridades nacionais competentes devem analisar cuidadosamente a questão de saber se o enchimento de uma pedreira com resíduos permite efetivamente substituir outros materiais. Constitui um indício importante neste contexto saber se o operador da pedreira é obrigado a pagar os resíduos utilizados ou se é pago para os utilizar. Neste último caso, seria muito provável que a pedreira não fosse enchida sem os resíduos: tratar-se-ia assim de uma eliminação de resíduos**********.

59. Nas conclusões que apresentou no processo ASA, o advogado-geral F. G. Jacobs já tinha, aliás, indicado que a característica que consiste em substituir outros materiais inclui um critério que é especialmente realçado pela Comissão, a saber, o da pertinência do resíduo para a operação em questão**********. Com efeito, resíduos não apropriados não podem substituir outros materiais apropriados. Também seria difícil considerar que a utilização de resíduos não apropriados poderia servir fins úteis na aceção do primeiro critério de uma valorização de resíduos.

********** V. também, a este respeito, acórdão de 13 de fevereiro de 2003, Comissão/Luxemburgo (C-458/00, EU:C:2003:94, n.º 43).

********** V. n.os 86 e 87 das conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs apresentadas em 15 de novembro de 2001 no processo ASA (C-6/00, EU:C:2001:610), e n.º 37 das conclusões que apresentou em 17 de janeiro de 2002 no processo Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (C-9/00, EU:C:2002:24, n.º 37), e acórdão Comissão/Luxemburgo (C-458/00, EU:C:2003:94, n.º 44).

********** V. n.os 85 e 87 das conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs apresentadas em 15 de novembro de 2001 no processo ASA (C-6/00, EU:C:2001:610), e acórdão de 11 de setembro de 2003, AvestaPolarit Chrome (C-114/01, EU:C:2003:448, n.os 36 a 38).

********** V. n.º 88 das conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs apresentadas em 15 de novembro de 2001 no processo ASA (C-6/00, EU:C:2001:610).

********** N.º 87 das conclusões do advogado-geral F. G. Jacobs apresentadas em 15 de novembro de 2001 no processo ASA (C-6/00, EU:C:2001:610).

60. A definição do conceito de «enchimento» constante do artigo 1.º, ponto 6, da Decisão 2011/753, na medida em que incide sobre o caráter apropriado dos resíduos, não limita o conceito de «valorização», mas mais não faz do que precisar uma característica do conceito de «valorização» que este já contém implicitamente. A tomada em consideração do caráter «apropriado» dos resíduos no considerando 15 e no artigo 3.º, n.º 2, segundo travessão, da diretiva relativa aos aterros vai no mesmo sentido.

61. Conforme a Província de Bari e a Comissão observam corretamente, as informações fornecidas pelo Consiglio di Stato a respeito dos resíduos previstos para o enchimento levantam dúvidas sobre se todos os tipos de resíduos considerados são efetivamente apropriados para um enchimento. Resulta do considerando 15 da diretiva relativa aos aterros que, em princípio, apenas os resíduos inertes ou os resíduos não perigosos apropriados são elegíveis. Não é claro se todos os tipos de resíduos considerados se incluem numa destas categorias, devendo estas questões ser esclarecidas pelas autoridades e pelos órgãos jurisdicionais nacionais.

62. Por conseguinte, há que responder à terceira subquestão que o enchimento de uma pedreira com resíduos que não sejam de extração constitui uma valorização de resíduos quando as autoridades competentes constatem que os resíduos servem um fim útil, substituindo efetivamente outros materiais, o que pressupõe em particular o caráter apropriado dos resíduos para substituir destes materiais.

V – **Conclusão**

63. Proponho, por conseguinte, que o Tribunal de Justiça responda do seguinte modo ao pedido de decisão prejudicial:

1) O artigo 10.º, n.º 2, da Diretiva 2006/21/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, relativa à gestão dos resíduos de indústrias extrativas e que altera a Diretiva 2004/35/CE, conforme alterada pelo Regulamento (CE) n.º 596/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de junho de 2009, deve ser interpretado no sentido de que a operação de enchimento de uma pedreira com resíduos que não sejam de extração só é abrangida pelas disposições relativas a resíduos da Diretiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros, conforme alterada pela Diretiva 2011/97/UE do Conselho, de 5 de dezembro de 2011, se os requisitos de aplicação desta estiverem preenchidos.

2) A Diretiva 1999/31 não se aplica à valorização, mas à eliminação para a deposição de resíduos acima ou abaixo da superfície natural.

3) O enchimento de uma pedreira com resíduos que não sejam de extração constitui uma valorização de resíduos quando as autoridades competentes constatem que os resíduos servem um fim útil, substituindo efetivamente outros materiais, o que pressupõe em particular o caráter apropriado dos resíduos para substituir destes materiais.