ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

18 de Dezembro de 2007 *

No processo C-194/05,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 2 de Maio de 2005,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Konstantinidis, na qualidade de agente, assistido por G. Bambara, avvocato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Italiana, representada por I. M. Braguglia, na qualidade de agente, assistido por G. Fiengo, avvocato dello Stato, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Rosas, presidente de secção, U. Lõhmus, J. N. Cunha Rodrigues, A. Ó Caoimh (relator) e P. Lindh, juízes,

advogado-geral: J. Mazák,
secretário: J. Swedenborg, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 17 de Janeiro de 2007,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 22 de Março de 2007,

profere o presente

Acórdão

1 Na petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, na medida em que o artigo 10.º da Lei n.º 93 que aprova disposições no domínio do ambiente, de 23 de Março de 2001 (GURI n.º 79, de 4 de Abril de 2001, a seguir «Lei n.º 93/2001»), e o artigo 1.º, n.^{os} 17 e 19, da Lei n.º 443 que delega competências no governo em matéria de infra-estruturas e instalações de produção

estratégicas, bem como de outras intervenções para o relançamento das actividades de produção, de 21 de Dezembro de 2001 (suplemento ordinário à GURI n.º 299, de 27 de Dezembro de 2001, a seguir «Lei n.º 443/2001»), excluíram do âmbito de aplicação da regulamentação nacional relativa aos resíduos os solos e rochas provenientes de escavação destinados a reutilização efectiva em enterramento, reenchimento, terraplanagem e trituração, com excepção dos materiais provenientes de sítios poluídos e de saneamentos com uma concentração de poluentes superior aos limites admissíveis fixados na regulamentação em vigor, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129), na redacção dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32) (a seguir «directiva»).

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

2 Nos termos do seu artigo 1.º, alíneas a) e c), para os efeitos do disposto na directiva, entende-se por:

«a) Resíduo: quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer.

A Comissão, de acordo com o procedimento previsto no artigo 18.º, elaborará, o mais tardar em 1 de Abril de 1993, uma lista dos resíduos pertencentes às categorias constantes do anexo I. Essa lista será reanalisada periodicamente e, se necessário, revista de acordo com o mesmo procedimento;

[...]

c) Detentor: o produtor dos resíduos ou a pessoa singular ou colectiva que tem os resíduos na sua posse».

3 O artigo 1.º, alíneas e) e f), da directiva define os conceitos de eliminação e de aproveitamento como qualquer das operações previstas nos seus anexos IIA e IIB.

4 O artigo 2.º da directiva dispõe:

«1. São excluídos do campo de aplicação da presente:

[...]

b) Sempre que já abrangidos por outra legislação:

[...]

ii) os resíduos resultantes da prospecção, da extracção, do tratamento e do armazenamento de recursos minerais e da exploração de pedreiras;

[...]

2. Poderão ser fixadas em directivas específicas disposições específicas ou complementares das da presente directiva para regulamentar a gestão de determinadas categorias de resíduos.»

5 A Comissão aprovou a Decisão 94/3/CE, de 20 de Dezembro de 1993, que estabelece uma lista de resíduos em conformidade com a alínea a) do artigo 1.º da Directiva 75/442 (JO 1994, L 5, p. 15). Essa lista (a seguir «lista europeia de resíduos») foi renovada com a Decisão 2000/532/CE da Comissão, de 3 de Maio de 2000, que substitui a Decisão 94/3 e a Decisão 94/904/CE do Conselho, que estabelece uma lista de resíduos perigosos em conformidade com o n.º 4 do artigo 1.º da Directiva 91/689/CEE do Conselho relativa aos resíduos perigosos (JO L 226, p. 3). A lista europeia de resíduos aprovada pela Decisão 2000/532 foi alterada várias vezes, da última vez pela Decisão 2001/573/CE do Conselho, de 23 de Julho de 2001 (JO L 203, p. 18). Essa lista inclui um capítulo 17, intitulado «Resíduos de construção e demolição (incluindo solos escavados de locais contaminados)», que contém uma secção 17 05, por sua vez intitulada «solos (incluindo solos escavados de locais contaminados), rochas e lamas de dragagem», da qual constam as rubricas 17 05 03, «solos e rochas, contendo substâncias perigosas», e 17 05 04, «solos e rochas, não abrangidos em 17 05 03».

Legislação nacional

6 O artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do Decreto legislativo n.º 22 que executa as Directivas 91/156/CEE relativa aos resíduos, 91/689/CEE relativa aos resíduos perigosos e 94/62/CE relativa a embalagens e resíduos de embalagens, de 5 de Fevereiro de 1997 (suplemento ordinário à GURI n.º 38, de 15 de Fevereiro de 1997, a seguir «Decreto legislativo n.º 22/97»), tem a seguinte redacção:

«Para efeitos do presente decreto, entende-se por:

a) 'resíduo': qualquer substância ou objecto abrangido pelas categorias fixadas no anexo A de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer.

[...]»

7 O artigo 8.º, n.º 1, do referido decreto exclui do seu âmbito de aplicação certas substâncias ou certos materiais que sejam objecto de regulamentação específica, nomeadamente, no seu ponto b), «os resíduos resultantes da prospecção, extracção, tratamento e armazenagem de recursos minerais e da exploração de pedreiras».

8 O artigo 10.º da Lei n.º 93/2001 introduziu no artigo 8.º, n.º 1, do Decreto legislativo n.º 22/97 um ponto f *bis*), com a seguinte redacção:

«os solos e rochas provenientes de escavações e destinados a utilização efectiva em enterramento, reenchimento, terraplanagem e trituração, com excepção dos materiais provenientes de sítios poluídos e de saneamentos com uma concentração de poluentes superior aos limites admissíveis fixados na regulamentação em vigor».

9 O artigo 1.º, n.º 17, da Lei n.º 443/2001 dispõe que o artigo 8.º, n.º 1, alínea f *bis*), do Decreto legislativo n.º 22/97 deve ser interpretado «no sentido de que os solos e rochas provenientes de escavações, nomeadamente de galerias, não são resíduos e estão, por conseguinte, excluídos do âmbito de aplicação do referido decreto legislativo, mesmo quando são contaminados, durante o ciclo de produção, por substâncias poluentes provenientes das actividades de escavação, perfuração e construção, desde que a composição média da massa total não apresente uma concentração de poluentes superior aos limites máximos previstos nas disposições em vigor».

10 Além disso, o n.º 19 do mesmo artigo dispõe:

«Relativamente aos materiais a que se refere o n.º 17, por utilização efectiva em enterramento, reenchimento, terraplanagem e trituração, entende-se também a afectação a ciclos diferentes da produção industrial, incluindo o reenchimento das pedreiras exploradas e o seu despejo noutro sítio, autorizado a qualquer título pela

autoridade administrativa competente, desde que sejam respeitados os limites previstos no n.º 18 e esse despejo seja feito de acordo com as normas de recuperação ambiental do sítio em causa.»

11 Pelo artigo 23.º da Lei n.º 306 que executa obrigações resultantes da integração da Itália na Comunidade Europeia, de 31 de Outubro de 2003 (GURI n.º 266, de 15 de Novembro de 2003, a seguir «Lei n.º 306/2003»), o legislador italiano alterou o artigo 1.º, n.^{os} 17 e 19, da Lei n.º 443/2001.

Procedimento pré-contencioso

12 A Comissão, considerando que a conjugação dos artigos 10.º da Lei n.º 93/2001 e 1.º, n.^{os} 17 e 19, da Lei n.º 443/2001 (a seguir «disposições controvertidas») viola a directiva, deu abertura ao processo por incumprimento previsto no artigo 226.º CE.

13 Não tendo as autoridades italianas respondido à sua notificação para cumprir de 27 de Junho de 2002, a Comissão, em 19 de Dezembro de 2002, emitiu um parecer fundamentado em que convidava a República Italiana a tomar as medidas necessária para dar cumprimento à directiva no prazo de dois meses a contar da recepção do parecer, que ocorreu na mesma data.

14 Na sua resposta de 5 de Março de 2003 ao parecer fundamentado, as autoridades italianas dirigiram à Comissão um projecto de alteração da regulamentação nacional em matéria de solos de escavação.

15 Numa reunião conjunta realizada em 25 de Junho de 2003, a Comissão afirmou que o referido projecto de lei mantinha em vigor uma interpretação estrita do conceito de resíduo, sendo assim contrário à directiva.

16 Por ofício de 3 de Fevereiro de 2004, as autoridades italianas enviaram à Comissão uma cópia da Lei n.º 306/2003, que introduziu as alterações anunciadas no seu ofício de 5 de Março de 2003.

17 Considerando que a situação se mantinha insatisfatória, a Comissão decidiu então propor a presente acção.

Quanto à acção

Quanto à admissibilidade

18 Na contestação, a República Italiana alega, antes de mais, que a presente acção é inadmissível pelo facto de a Comissão não ter tomado em consideração as alterações introduzidas pela Lei n.º 306/2003, adoptada em 31 de Outubro de 2003 e que entrou em vigor em 30 de Novembro de 2003, isto é, antes de ter sido intentada a presente acção por incumprimento.

19 A esse respeito, há que lembrar que, por um lado, o Tribunal de Justiça já por diversas vezes considerou que a existência de um incumprimento deve ser apreciada

em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado e que as alterações supervenientes não podem ser levadas em consideração pelo Tribunal de Justiça (v., nomadamente, acórdãos de 14 de Setembro de 2004, Comissão/Espanha, C-168/03, Colect., p. I-8227, n.º 24, e de 27 de Outubro de 2005, Comissão/Luxemburgo, C-23/05, Colect., p. I-9535, n.º 9).

20 Por outro lado, o objecto de uma acção por incumprimento intentada nos termos do artigo 226.º CE está delimitado pelo procedimento pré-contencioso previsto nessa disposição, pelo que a petição não se pode basear em alegações diferentes das indicadas nesse procedimento (v., neste sentido, acórdãos de 10 de Maio de 2001, Comissão/Países Baixos, C-152/98, Colect., p. I-3463, n.º 23, e de 22 de Setembro de 2005, Comissão/Bélgica, C-221/03, Colect., p. I-8307, n.º 38).

21 Ora, no caso, as alterações introduzidas pela Lei n.º 306/2003 apenas surgiram após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado.

22 Embora a Comissão considere que essas alterações não tiveram o efeito de pôr a lei italiana em conformidade com a directiva, salientou, na réplica e na audiência, que não tenciona pôr em causa essa lei no âmbito da presente acção.

23 Nestas condições, uma vez que o objecto da acção intentada nos termos do artigo 226.º CE não se baseia em alegações diferentes das indicadas no procedimento pré-contencioso, há que julgar improcedente a questão prévia de inadmissibilidade arguida pela República Italiana.

Quanto ao mérito

Argumentos das partes

24 A Comissão alega que as disposições controvertidas excluem, *a priori* e de forma geral, os solos e rochas provenientes de escavação e destinados a certas operações de reutilização do âmbito de aplicação da regulamentação nacional sobre os resíduos, o que leva à inaplicabilidade das disposições da directiva sobre gestão de resíduos a esses materiais.

25 Ora, a Comissão considera que os solos e as rochas provenientes de escavação, que constam da lista europeia de resíduos, são materiais de que o detentor tem a intenção de se desfazer e estão abrangidos pela definição de resíduo que consta do artigo 1.º, alínea a), da directiva. Entende que as disposições controvertidas não limitam a exclusão da aplicação das disposições de direito interno resultantes da directiva aos casos expressamente descritos na jurisprudência do Tribunal de Justiça, antes prevendo uma exclusão mais geral.

26 Segundo a República Italiana, o conceito comunitário de resíduo admite excepções razoáveis no caso de subprodutos de que a empresa não tem a intenção de se «desfazer» como resíduos. Com efeito, uma leitura atenta da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a esse conceito revela que as condições indispensáveis para se qualificar um resíduo como subproduto e não como resíduo não consistem na reutilização dos materiais em causa no mesmo processo produtivo do qual resultam, mas sim na certeza da sua reutilização sem transformação prévia. A esse respeito, a Comissão baseia-se numa interpretação errada do acórdão de 11 de Novembro de 2004, Niselli (C-457/02, Colect., p. I-10853, n.º 52), que se limita a rejeitar a legalidade de exclusões gerais da categoria de resíduos sem verificação concreta da reutilização efectiva dos materiais em causa.

27 Esse Estado-Membro considera que devem ser qualificados de subprodutos os resíduos utilizados indubitavelmente e sem transformação prévia num processo de produção diferente do processo de que resultam, quando o processo de reutilização decorra ao mesmo tempo que o processo de origem ou permita assegurar uma reutilização em tempo útil, isto é, antes de o depósito de resíduos poder causar danos.

28 A República Italiana destaca a relação existente entre as disposições controvertidas e a realização de um vasto projecto de obras públicas relativo às vias de comunicação do país em que é indispensável a utilização de solos e rochas provenientes de escavação, o que garante a reutilização efectiva. Neste âmbito, essa garantia resulta igualmente da obrigação assumida pelos responsáveis pelos diversos elementos desse projecto de os executar correctamente.

29 Longe de preverem uma extensão geral, as disposições controvertidas limitam, através do referido projecto e da fiscalização da execução das obras em causa, os casos em que os solos e rochas de escavação não são abrangidos pela regulamentação relativa aos resíduos na medida em que constituem materiais reutilizáveis de acordo com um plano coerente que avalia prévia e especificamente os seus efeitos sobre o ambiente e a saúde.

Apreciação do Tribunal de Justiça

30 Com a sua argumentação, a Comissão alega, no essencial, que as disposições controvertidas são contrárias à directiva, nomeadamente ao seu artigo 1.º, alínea a), ao ignorar o conceito de «resíduo» aplicável por força da directiva, excluindo assim

do âmbito de aplicação da regulamentação nacional que transpôs as disposições relativas à gestão dos resíduos os solos e rochas provenientes de escavação destinados a certas operações de reutilização.

31 Nos termos do primeiro parágrafo do referido artigo 1.º, alínea a), considera-se «resíduo» «quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I [da directiva] de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer».

32 O referido anexo precisa e ilustra essa definição propondo uma lista de substâncias e objectos que podem ser qualificados de resíduos. Contudo, essa lista é meramente indicativa, uma vez que a qualificação de resíduo resulta antes de tudo do comportamento do detentor e do significado da expressão «se desfazer» (v., neste sentido, acórdãos de 18 de Dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Colect., p. I-7411, n.º 26; de 7 de Setembro de 2004, Van de Walle e o., C-1/03, Colect., p. I-7613, n.º 42, e de 10 de Maio de 2007, Thames Water Utilities, C-252/05, Colect., p. I-3883, n.º 24).

33 A referida expressão «se desfazer» deve ser interpretada não só à luz do objectivo essencial da directiva, que, segundo o seu terceiro considerando, é «a protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, transporte, tratamento, armazenamento e depósito dos resíduos», mas também do artigo 174.º, n.º 2, CE. Este dispõe que «[a] política da Comunidade no domínio do ambiente terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade. Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva [...]». Daí resulta que a expressão «se desfazer» e, portanto, o conceito de «resíduo» na acepção do artigo 1.º, alínea a), da directiva não podem ser interpretados restritivamente (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 15 de Junho de 2000, ARCO Chemie Nederland e o., C-418/97 e C-419/97, Colect., p. I-4475, n.os 36 a 40, e Thames Water Utilities, já referido, n.º 27).

34 Determinadas circunstâncias podem constituir indícios da existência de uma acção, de uma intenção ou de uma obrigação de alguém se desfazer de uma substância ou de um objecto na acepção do artigo 1.º, alínea a), da directiva (acórdão ARCO Chemie Nederland e o., já referido, n.º 83). É esse o caso, nomeadamente, quando a substância utilizada é um resíduo de produção ou do consumo, isto é, um produto que não se pretendeu obter como tal (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, ARCO Chemie Nederland e o., n.º 84, e Niselli, n.º 43).

35 Assim, o Tribunal de Justiça precisou que os detritos da extracção de uma pedreira de granito, que não é a produção principalmente pretendida pelo seu explorador, constituem, em princípio, resíduos (v., neste sentido, acórdão de 18 de Abril de 2002, Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Colect., p. I-3533, a seguir «acórdão Palin Granit», n.ºs 32 e 33).

36 Por outro lado, o método de tratamento ou o modo de utilização de uma substância não são determinantes para a sua qualificação como resíduo (v. acórdãos ARCO Chemie Nederland e o., já referido, n.º 64, e de 1 de Março de 2007, KVZ retec, C-176/05, Colect., p. I-1721, n.º 52).

37 O Tribunal de Justiça precisou, desse modo, por um lado, que a execução de uma das operações de eliminação ou de aproveitamento referidas, respectivamente, nos anexos IIA e IIB da directiva não permite, só por si, qualificar como resíduo uma substância ou um objecto envolvido nessa operação (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão Niselli, já referido, n.ºs 36 e 37) e, por outro lado, que o conceito de resíduo não exclui as substâncias e objectos susceptíveis de reutilização económica (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão de 25 de Junho de 1997, Tombesi e o., C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Colect., p. I-3561, n.ºs 47 e 48). Com efeito, o sistema de fiscalização e gestão instituído pela directiva pretende abranger todos os objectos e substâncias dos quais o proprietário se desfaz, mesmo que

tenham valor comercial e sejam recolhidos a título comercial para efeitos de reciclagem, recuperação ou reutilização (v., nomeadamente, acórdão Palin Granit, já referido, n.º 29).

38 Contudo, resulta igualmente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, em certas situações, um bem, um material ou uma matéria-prima resultante de um processo de extracção ou de fabrico que não se destina principalmente à sua produção pode não constituir um resíduo, mas sim um subproduto de que o detentor não se pretende «desfazer», na acepção do artigo 1.º, alínea a), da directiva, mas sim que pretende explorar ou comercializar — incluindo, se for esse o caso, para as necessidades de operadores económicos diferentes daquele que o produziu —, em condições vantajosas para ele, num processo posterior, desde que essa reutilização seja certa, não necessite de transformação prévia e se situe na continuidade do processo de produção ou de utilização (v., neste sentido, acórdãos Palin Granit, já referido, n.os 34 a 36; de 11 de Setembro de 2003, AvestaPolarit Chrome, C-114/01, Colect., p. I-8725, n.os 33 a 38; Niselli, já referido, n.º 47, e de 8 de Setembro de 2005, Comissão/Espanha, C-416/02, Colect., p. I-7487, n.os 87 e 90, e Comissão/Espanha, C-121/03, Colect., p. I-7569, n.os 58 e 61).

39 Portanto, além do critério assente na natureza de resíduo de produção de uma substância, o grau de probabilidade de reutilização dessa substância sem uma operação de transformação prévia constitui um critério pertinente para efeitos de se apreciar se a referida substância é ou não um resíduo na acepção da directiva. Se, além da simples possibilidade de reutilização da substância em causa, existir uma vantagem económica do detentor ao fazê-lo, a probabilidade de uma tal reutilização é grande. Nesse caso, a substância em causa não pode ser vista como um encargo de que o detentor se pretenderá «desfazer», mas sim como um autêntico produto (v. acórdãos, já referidos, Palin Granit, n.º 37, e Niselli, n.º 46).

40 Contudo, se uma reutilização como essa necessitar de operações de armazenagem que possam ser duradouras, constituindo assim, um encargo para o detentor e sendo potencialmente causadoras de danos ambientais que a directiva pretende precisamente limitar, não pode ser qualificada como certa e só é previsível a mais ou menos longo prazo, pelo que, em princípio, essa substância deve ser considerada

um resíduo (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Palin Granit, n.º 38, e AvestaPolarit Chrome, n.º 39).

41 A existência real de um «resíduo» na acepção da directiva deve, assim, ser verificada em face de todas as circunstâncias, tendo em conta o objectivo dessa directiva e tendo o cuidado de não prejudicar a sua eficácia (v. acórdãos, já referidos, ARCO Chemie Nederland e o., n.º 88, e KVZ retec, n.º 63, bem como despacho de 15 de Janeiro de 2004, Saetti e Frediani, C-235/02, Colect., p. I-1005, n.º 40).

42 No caso, é ponto assente que as disposições controvertidas excluem do âmbito de aplicação da regulamentação nacional que transpõe a directiva os solos e rochas provenientes de escavação desde que esses materiais, por um lado, não estejam contaminados, na acepção dessas disposições, e, por outro, se destinem efectivamente a utilização em enterramento, reenchimento, terraplanagem e trituração, incluindo «o reenchimento das pedreiras exploradas e o seu despejo noutro sítio, autorizado a qualquer título».

43 A esse respeito, há que lembrar desde logo que, tal como resulta dos n.os 5 e 31 do presente acórdão, os «solos e rochas» abrangidos pela lista europeia de resíduos devem ser qualificados de «resíduos», na acepção da directiva, se o seu detentor se desfizer ou tiver a intenção ou a obrigação de se desfazer deles.

44 Não tendo a directiva proposto qualquer critério determinante para se apurar a vontade do detentor de se desfazer de determinada substância ou objecto, os Estados-Membros, na falta de disposições comunitárias, têm a liberdade de escolha dos meios de prova dos diversos elementos definidos nas directivas que transpõem, desde que isso não prejudique a eficácia do direito comunitário (v. acórdãos, já referidos, ARCO Chemie Nederland e o., n.º 41, e Niselli, n.º 34). Assim, os Estados-Membros podem, por exemplo, definir diferentes categorias de resíduos,

nomeadamente para facilitar a organização e o controlo da sua gestão, desde que as obrigações decorrentes da directiva ou de outras disposições de direito comunitário relativas a esses resíduos sejam respeitadas e as eventuais categorias excluídas do âmbito de aplicação dos diplomas aprovados para a transposição das obrigações resultantes da directiva estejam em conformidade com o seu artigo 2.º, n.º 1 (v., neste sentido, acórdão de 16 de Dezembro de 2004, Comissão/Reino Unido, C-62/03, não publicado na Colectânea, n.º 12).

45 No essencial, a República Italiana alega que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, os materiais a que se referem as disposições controvertidas podem não ser considerados resíduos de escavações, mas sim subprodutos de que o detentor, pela sua vontade de que eles sejam reutilizados, não se pretende «desfazer», na acepção do artigo 1.º, alínea a), da directiva, pelo que essas disposições não limitam as obrigações resultantes da directiva em matéria de gestão dos resíduos.

46 Contudo, tendo em conta a obrigação, lembrada no n.º 33 do presente acórdão, de se interpretar de forma lata o conceito de resíduo e as exigências da jurisprudência referida nos n.os 34 a 40 do presente acórdão, o recurso a uma argumentação como a do Governo italiano, relativa aos subprodutos de que o detentor não pretende desfazer-se, deve restringir-se às situações em que a reutilização de um bem, de um material ou de uma matéria-prima, incluindo para as necessidades de operadores económicos diferentes daquele que o produziu, não é meramente eventual, mas sim certa, não necessita de transformação prévia e intervém na continuidade do processo de produção ou de utilização.

47 No caso, as disposições controvertidas, em particular o artigo 1.º, n.º 19, da Lei n.º 443/2001, abrangem manifestamente uma grande variedade de situações, incluindo os casos em que os solos e rochas provenientes de escavação são despejados noutro sítio.

48 Além disso, ao contrário do que sugere a República Italiana, não se pode excluir a possibilidade de a «reutilização efectiva» a que se referem as disposições controvertidas só vir a ser ocorrer depois de um período significativo, ou mesmo indeterminado, necessitando assim de operações de armazenamento duradouro dos materiais em causa. Ora, tal como resulta do n.º 40 do presente acórdão, essas operações podem constituir um encargo para o detentor e estão potencialmente na origem de danos ambientais, que a directiva precisamente pretende limitar.

49 Por outro lado, tal como resulta nomeadamente dos n.os 36 e 37 do presente acórdão, o modo de utilização de uma substância não é determinante para a sua qualificação como resíduo ou não. Por conseguinte, do simples facto de os materiais serem reutilizados não se pode inferir que não constituem «resíduos» na acepção da directiva.

50 Com efeito, o que futuramente vier a ser um objecto ou uma substância não é, só por si, decisivo quanto à sua eventual natureza de resíduo, que é determinada, de acordo com o artigo 1.º, alínea a), da directiva, em função da acção, da intenção ou da obrigação de o seu detentor se desfazer deles (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, ARCO Chemie Nederland e o., n.º 64, e KVZ retec, n.º 52).

51 Verifica-se, portanto, que as disposições controvertidas, na realidade, instituem uma presunção de que, nas situações que abrangem, os solos e rochas provenientes de escavação são subprodutos que representam para o detentor, devido à sua vontade de que sejam reutilizados, uma vantagem ou um valor económico e não um encargo de que tentaria livrar-se.

52 Ora, embora isso possa corresponder à realidade em certos casos, não pode existir uma presunção geral de que o detentor de solos e rochas provenientes de escavação retira da sua reutilização uma vantagem que vai além da que resulta do simples facto de poder desfazer-se deles.

53 Consequentemente, mesmo admitindo que se possa garantir que os materiais a que se referem as disposições controvertidas são verdadeiramente reutilizados em enterramento, reenchimento, terraplanagem e trituração — sem que, no entanto, a República Italiana refira qualquer regra específica para o efeito —, não se pode deixar de observar que essas disposições levam a subtrair à qualificação de resíduo no direito italiano resíduos que correspondem à definição dada pelo artigo 1.º, alínea a), da directiva.

54 Esta última disposição fornece não só a definição do conceito de «resíduo», na acepção da directiva, mas determina também, conjuntamente com o seu artigo 2.º, n.º 1, o âmbito de aplicação da directiva. Com efeito, o referido artigo 2.º, n.º 1, indica quais os tipos de resíduos que são ou podem ser excluídos desse âmbito e em que condições, quando, em princípio, todos os resíduos que correspondam a essa definição estão incluídos. Ora, qualquer disposição de direito interno que limite de uma forma geral o alcance das obrigações resultantes da directiva para além do que permite o seu artigo 2.º, n.º 1, viola necessariamente o âmbito de aplicação da directiva (v., neste sentido, acórdão Comissão/Reino Unido, já referido, n.º 11), assim prejudicando a eficácia do artigo 174.º CE (v., neste sentido, acórdão ARCO Chemie Nederland e o., já referido, n.º 42).

55 No caso, mesmo admitindo que, como alegou a República Italiana na audiência, as operações abrangidas pelas disposições controvertidas sejam igualmente regidas pela

regulamentação nacional relativa às obras públicas, tais como as terraplanagens ou a construção de túneis, basta observar que esse tipo de obras e os materiais nelas utilizados não estão, em princípio, abrangidos pela excepção ao âmbito de aplicação da directiva, prevista no seu artigo 2.°, n.° 1.

56 Por último, quanto ao argumento desse Estado-Membro de que a aplicação do regime dos resíduos significaria que as empresas que asseguram a eliminação dos resíduos ou as empresas autorizadas a transportá-los ou a recolhê-los deveriam participar nas obras em causa, o que poderia aumentar consideravelmente os custos, a Comissão salienta acertadamente que a origem dessa situação reside na legislação italiana e não na directiva. Sem prejuízo das obrigações em matéria de registo ou, sendo caso disso, de autorização, o detentor dos resíduos pode simplesmente aproveitá-los ou eliminá-los por si próprio de acordo com as disposições da directiva. A esse respeito, há que acrescentar que a directiva não se aplica unicamente à eliminação e aproveitamento dos resíduos por empresas especializadas na matéria, mas também à eliminação e aproveitamento de resíduos pela empresa que os produziu, no próprio local da produção (acórdão Inter-Environnement Wallonie, já referido, n.° 29).

57 Nestas condições, há que julgar procedente a acção da Comissão.

58 Assim, há que declarar que, na medida em que as disposições controvertidas excluíram do âmbito de aplicação da regulamentação nacional relativa aos resíduos os solos e rochas provenientes de escavação destinados a reutilização efectiva em

enterramento, reenchimento, terraplanagem e trituração, com excepção dos provenientes de sítios poluídos e de saneamentos com uma concentração de poluentes superior aos limites admissíveis fixados na regulamentação em vigor, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da directiva.

Quanto às despesas

59 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Italiana e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) decide:

1) **Na medida em que o artigo 10.° da Lei n.° 93 que aprova disposições no domínio do ambiente, de 23 de Março de 2001, e o artigo 1.°, n.os 17 e 19, da Lei n.° 443 que delega competências no governo em matéria de infra-estruturas e instalações de produção estratégicas, bem como outras intervenções para o relançamento das actividades de produção, de 21 de Dezembro de 2001, excluíram do âmbito de aplicação da regulamentação nacional relativa aos resíduos os solos e rochas provenientes de escavação destinados a reutilização efectiva em enterramento, reenchimento, terraplanagem e trituração, com excepção dos provenientes de sítios poluídos e de saneamentos com uma concentração de poluentes superior aos limites admissíveis fixados na regulamentação em vigor, a República**

Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, na redacção dada Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991.

2) A República Italiana é condenada nas despesas.

Assinaturas