CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 16 de Março de 1995 *

1. No presente processo, a Comissão pede ao Tribunal que declare verificado que a Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 75/442/CEE do Conselho [1], da Directiva 78/319/CEE do Conselho [2] e da Directiva 84/631/CEE do Conselho [3], na redacção dada pela Directiva 86/279/CEE do Conselho [4]. Estas directivas foram todas substancialmente alteradas ou revogadas durante a fase administrativa ou judicial do presente litígio.

A legislação comunitária sobre os resíduos

2. Antes do Acto Único Europeu, o Tratado não previa especificamente uma política comunitária do ambiente. No entanto, o Conselho adoptou, com base nos artigos 100.° e 235.°, uma série de directivas sobre os resíduos. A principal, a saber, a Directiva 75/442, enuncia, na sua versão inicial, que é a versão pertinente para efeitos do presente processo, um certo número de disposições gerais e de princípios gerais no que diz respeito à eliminação dos resíduos. A directiva impõe que os Estados-Membros tomem as medidas adequadas para promover a prevenção, a reciclagem e a transformação dos resíduos (artigo 3.°) e que tomem as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente (artigo 4.°). Os Estados-Membros devem estabelecer ou designar a ou as autoridades competentes encarregadas, numa determinada zona, de planificar, organizar, autorizar e fiscalizar as operações de eliminação dos resíduos (artigo 5.°). Qualquer estabelecimento ou empresa que proceda ao tratamento, armazenamento ou depósito de resíduos por conta de outrem deve obter da autoridade competente uma autorização (artigo 8.°) e será periodicamente inspeccionada por esta autoridade (artigo 9.°). As empresas que procedem ao transporte, recolha, armazenamento, depósito ou tratamento dos seus próprios resíduos, assim como as que recolhem ou transportam resíduos por conta de outrem, estão igualmente sujeitas à fiscalização da autoridade competente (artigo 10.°). Os «resíduos» são definidos de modo lato, no artigo 1.°, alínea a), como qualquer substância ou objecto de que o detentor se desfaz ou tem a obrigação de se desfazer por força das disposições nacionais em vigor.

3. Por força do artigo 2.°, n.° 2, alínea f), os resíduos sujeitos a regulamentações comuni-

* Língua original: inglês.

1 — 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).

2 — Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43; EE 15 F2 p. 98).

3 — Directiva 84/631/CEE do Conselho, de 6 de Dezembro de 1984, relativa à vigilância e ao controlo na Comunidade das transferências transfronteiras de resíduos perigosos (JO L 326, p. 31; EE 15 F5 p. 122).

4 — Directiva 86/279/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1986, que altera a Directiva 84/631/CEE relativa à vigilância e ao controlo na Comunidade das transferências transfronteiras de resíduos perigosos (JO L 181, p. 13).

tárias específicas estão excluídos do âmbito de aplicação da directiva. A Directiva 78/319 [5] fixa regras específicas para os resíduos tóxicos e perigosos. Como no caso da Directiva 75/442, os Estados-Membros devem promover a prevenção, a reciclagem e a transformação de tais resíduos (artigo 4.°), garantir que os resíduos tóxicos e perigosos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde humana e o ambiente (artigo 5.°) e estabelecer ou designar as autoridades competentes encarregadas, numa determinada zona, de planificar, organizar, autorizar e fiscalizar as operações de eliminação dos resíduos (artigo 6.°). Os Estados-Membros devem assegurar que os resíduos tóxicos e perigosos sejam separados das outras matérias, sejam rotulados de modo adequado e sejam listados e identificados em relação a cada local onde seja efectuado o seu depósito (artigo 7.°). Os Estados-Membros podem tomar medidas mais rigorosas (artigo 8.°). É introduzido um sistema de autorizações para as instalações, os estabelecimentos ou as empresas que procedem ao armazenamento, tratamento ou depósito dos resíduos (artigo 9.°). As autoridades competentes devem estabelecer e manter em dia programas para a eliminação destes resíduos. Estes programas devem ser publicados e comunicados à Comissão (artigo 12.°). Em casos de urgência ou de perigo grave, os Estados-Membros devem tomar medidas, inclusive derrogações temporárias à directiva, para assegurar a protecção da população e do ambiente (artigo 13.°). Às pessoas que produzam, detenham ou eliminem tais resíduos são impostas exigências em matéria de documentos comprovativos, bem como no que diz respeito à identificação dos resíduos transportados no decurso das operações de eliminação (artigo 14.°). É estabelecido um sistema de controlos e de fiscalização pelas autoridades competentes (artigo 15.°).

4. Pode-se salientar que a Directiva 76/403/CEE do Conselho [6] fixa regras específicas para a eliminação dos policlorobifenilos e policlorotrifenilos. Esta directiva não se encontra directamente em causa no presente processo.

5. A Directiva 84/631, na redacção dada pela Directiva 86/279, estabelece um sistema de fiscalização e de controlo das transferências transfronteiras de resíduos perigosos. Por «resíduos perigosos», entendem-se os resíduos tóxicos e perigosos definidos no artigo 1.°, alínea b), da Directiva 78/319, com excepção de certos solventes clorados e orgânicos, bem como os PCB definidos no artigo 1.°, alínea a), da Directiva 76/403. Os movimentos transfronteiras de resíduos perigosos no interior da Comunidade, bem como as exportações para países terceiros, estão sujeitos a um processo que inclui uma notificação dirigida à autoridade competente do Estado-Membro que, por força da directiva, é responsável pela emissão do aviso de recepção desta notificação ou que pode suscitar objecções. A directiva enumera os motivos pelos quais podem ser suscitadas objecções e, no caso de objecções suscitadas pelo Estado-Membro de expedição, faz uma distinção entre os movimentos entre Estados-Membros e as exportações para países terceiros (artigos 3.° e 4.°).

6. Na sequência de negociações realizadas sob os auspícios do programa das Nações

5 — Já referida na nota 2.

6 — Directiva 76/403/CEE do Conselho, de 6 de Abril de 1976, relativa à eliminação dos policlorobifenilos e policlorotrifenilos (JO L 108, p. 41; EE 15 F1 p. 161).

Unidas para o ambiente, a Comunidade assinou, em 22 de Março de 1989, a Convenção de Basileia sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação. A convenção foi aprovada em nome da Comunidade pela Decisão 93/98/CEE do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993 [7]. O preâmbulo da convenção refere-se nomeadamente ao «sentimento crescente favorável à proibição dos movimentos transfronteiras de resíduos perigosos e da sua eliminação noutros Estados, em especial nos países em desenvolvimento», bem como à convicção de que «os resíduos perigosos e outros resíduos devem, na medida em que tal seja compatível com uma gestão ecologicamente racional e eficaz, ser eliminados no Estado em que foram produzidos».

7. A convenção estabelece uma série de regras com vista a realizar estes objectivos. O artigo 4.°, n.° 1, opõe-se, nomeadamente, à exportação de resíduos para os Estados que imponham uma proibição geral das importações de resíduos perigosos ou de outros resíduos com vista à sua eliminação, ou que não dêem o seu acordo específico à importação dos mesmos. O artigo 4.°, n.° 9, impõe às partes que assegurem que os movimentos transfronteiras de resíduos perigosos e de outros resíduos só sejam autorizados se o Estado de exportação não dispuser dos meios técnicos e das instalações necessárias ou dos locais de eliminação exigidos para eliminar os resíduos em questão segundo métodos ecologicamente racionais e eficazes, ou se os resíduos constituírem uma matéria bruta necessária para as indústrias de reciclagem ou de recuperação do Estado de importação, ou se o movimento transfronteira em questão for conforme a outros critérios que serão fixados pelas partes e que não se afastem dos objectivos da convenção.

8. Em 7 de Maio de 1990, o Conselho adoptou uma resolução [8] acolhendo favoravelmente as iniciativas internacionais neste domínio e sublinhando que é fundamental que «a Comunidade no seu conjunto se torne auto-suficiente no que se refere à eliminação de resíduos» e que é desejável que «cada Estado-Membro se esforce por atingir essa auto-suficiência» (v. o quinto considerando do preâmbulo da resolução). A resolução pedia que fossem apresentadas propostas de alteração da Directiva 84/631 e que o Conselho aprovasse rapidamente as propostas relativas à alteração das Directivas 75/442 e 78/319.

9. Em 18 de Março de 1991, o Conselho adoptou a Directiva 91/156/CEE [9], alterando substancialmente a Directiva 75/442. A directiva foi adoptada com base no artigo 130.°-S [10], inserido pelo Acto Único Europeu, que criou uma base jurídica específica

7 — JO L 39, p. 1.

8 — JO C 122, p. 2.

9 — JO L 78, p. 32.

10 — No seu acórdão de 17 de Março de 1993, Comissão/Conselho (C-155/91, Colect., p. I-939), o Tribunal de Justiça decidiu que a directiva podia validamente ser adoptada com base nesta disposição (mais do que com base no artigo 100.°-A, em que se baseava a proposta da Comissão).

para as acções relativas à protecção do ambiente. As alterações introduzidas pela directiva «tomam como base um nível elevado de protecção do ambiente» (v. o primeiro considerando). A directiva reforça as obrigações dos Estados-Membros em matéria de gestão dos resíduos, sublinhando a necessidade de restringir a sua produção e de promover a sua reciclagem e a sua reutilização. Na linha da Convenção de Basileia e da resolução do Conselho, a directiva assenta no princípio da auto-suficiência, tanto quanto à Comunidade no seu conjunto como no que respeita aos Estados-Membros individuais. Em especial, o artigo 5.° da Directiva 75/442, alterada, impõe aos Estados-Membros o estabelecimento de uma rede integrada de instalações de eliminação, permitindo 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».

10. Em 12 de Dezembro de 1991, o Conselho adoptou igualmente a Directiva 91/689/CEE relativa aos resíduos perigosos [11], substituindo a Directiva 78/319.

11. Em 1 de Fevereiro de 1993, o Conselho substituiu a Directiva 84/631 pelo Regulamento (CEE) n.° 259/93 [12] relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade. O regulamento, que se baseia igualmente no artigo 130.°-S [13], põe em aplicação os princípios da proximidade, da prioridade da valorização e da auto-suficiência consagrados na Directiva 75/442, a nível comunitário e nacional, permitindo aos Estados-Membros tomarem, em conformidade com o Tratado, medidas de proibição geral ou parcial ou de objecção sistemática relativamente às transferências de resíduos com vista à sua eliminação [artigo 4.°, n.° 3, alínea a)]. As exportações de resíduos destinados a ser eliminados para países não membros são em larga medida proibidas (artigo 14.°).

12. Por último, pode-se salientar que, no processo dos «resíduos valões» [14], o Tribunal de Justiça declarou que a legislação belga proibindo o depósito ou a descarga na Valónia de resíduos originários de outros Estados-Membros ou de outras regiões da Bélgica era incompatível com a Directiva 84/631. A directiva introduziu um sistema permitindo às autoridades nacionais competentes suscitar objecções e, portanto, proibir as transferências transfronteiras de resíduos perigosos com base em motivos relacionados com a protecção do ambiente, a ordem e a segurança públicas e com a protecção da saúde; este sistema não deixou qualquer possibilidade aos Estados-Membros de proibirem globalmente estes movimentos.

11 — JO L 377, p. 20. A directiva, na redacção dada pela Directiva 94/31/CE do Conselho (JO L 168, p. 28), revogou a Directiva 78/319, com efeitos em 27 de Junho de 1995.

12 — JO L 30, p. 1.

13 — No seu acórdão de 28 de Junho de 1994, Parlamento/Conselho (C-187/93, Colect., p. I-2857), o Tribunal de Justiça decidiu que o regulamento podia validamente basear-se nesta disposição.

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

13. Todavia, quando examinou a compatibilidade da legislação belga com o artigo 30.° do Tratado, na medida em que dizia respeito a resíduos não abrangidos pela Directiva 84/631, o Tribunal foi manifestamente influenciado pelos desenvolvimentos da política da Comunidade em matéria de resíduos. Embora admitindo que os resíduos, recicláveis ou não, deviam ser considerados produtos cuja circulação, nos termos do artigo 30.°, não devia em princípio ser impedida, reconheceu que os mesmos eram também objectos de natureza especial, na medida em que a sua acumulação, mesmo antes de se tornarem perigosos para a saúde, constitui, tendo em conta nomeadamente a capacidade limitada de cada região ou localidade para os receber, um perigo para o ambiente. Por conseguinte, a legislação belga era justificada por exigências imperativas relativas à protecção do ambiente. Em resposta ao argumento da Comissão segundo o qual a Bélgica não podia fundar-se numa exigência imperativa para justificar uma medida discriminatória, o Tribunal concluiu que a legislação belga não era discriminatória, atendendo à natureza particular dos resíduos. O princípio da correcção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente implica que cabe a cada região, comuna ou entidade local tomar as medidas adequadas a fim de assegurar a recepção, o tratamento e a eliminação dos seus próprios resíduos, que devem ser eliminados o mais perto possível do local da sua produção, a fim de limitar o seu transporte.

As acusações da Comissão

14. As disposições nacionais contestadas pela Comissão constam da Abfallgesetz de 27 de Agosto de 1986 [15] (a seguir «lei») e do Abfallverbringungsverordnung de 18 de Novembro de 1988 [16] (a seguir «regulamento»). Segundo a Comissão, as disposições alemãs são criticáveis sob os três aspectos seguintes:

1) Alguns resíduos destinados à reciclagem são expressamente excluídos do âmbito de aplicação da lei, quando os resíduos recicláveis caem no âmbito de aplicação das Directivas 75/442 e 78/319.

2) O princípio segundo o qual os resíduos devem ser eliminados na Alemanha, consagrado no artigo 2.° da lei, e o sistema de autorização previsto no artigo 13.°, não são compatíveis com a Directiva 84/631; além disso, algumas das condições impostas para a autorização dos movimentos de resíduos perigosos são contrárias à directiva.

3) A Alemanha não cumpriu plenamente a sua obrigação de notificar à Comissão os programas de eliminação dos resíduos, como é imposto pelo artigo 12.° da Directiva 78/319.

15 — Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (BGBl. I, 1986, p. 1410).

16 — Verordnung über die Grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen (BGBl. I, 1988, p. 2126).

Quanto à admissibilidade

15. Na sua contestação, o Governo alemão sustenta que a acção é inadmissível. Alega, em primeiro lugar, que o prazo de transposição de 18 de Julho de 1977 para a Directiva 75/442 se aplica unicamente à versão desta directiva que era aplicável antes de ser alterada pela Directiva 91/156. Por força do artigo 2.°, n.° 1, da Directiva 91/156, que foi adoptada antes da data do parecer fundamentado da Comissão, o prazo de transposição da directiva alterada terminou em 1 de Abril de 1993; todavia, segundo o Governo alemão, a transposição está sujeita à condição, enunciada no artigo 1.°, alínea a), da directiva alterada, de que a Comissão «elaborará, o mais tardar em 1 de Abril de 1993, uma lista dos resíduos pertencentes às categorias constantes do anexo I», condição que não foi ainda satisfeita.

16. Este argumento deve ser rejeitado. A acção da Comissão é dirigida, neste caso, contra o pretenso incumprimento por parte da Alemanha da sua obrigação de transpor a versão inicial da Directiva 75/442. O facto de o prazo de transposição da directiva modificativa posterior não ter ainda terminado na data do parecer fundamentado ou da petição inicial não é pertinente porque, como explicarei adiante, a acusação da Comissão relativa à transposição da Directiva 75/442 aplica-se de modo idêntico, talvez mesmo mais claramente, à directiva alterada, apesar da obrigação da Comissão de definir quais os resíduos que pertencem às categorias do anexo I. A Alemanha não pode de modo algum objectar que a acção da Comissão é inadmissível porque o prazo de transposição aplicável a alterações não tendo qualquer incidência quanto à sua acusação não terminou.

17. Em segundo lugar, o Governo alemão considera prescrita a acusação segundo a qual a preferência dada pela legislação alemã à eliminação dos resíduos no território nacional era contrária à Directiva 84/631. A petição inicial foi apresentada muito tempo depois da publicação da legislação alemã impugnada e numa altura em que a Comunidade adoptava o princípio da auto-suficiência em matéria de eliminação dos resíduos, facto reflectido no acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça no processo dos «resíduos valões» e no Regulamento n.° 259/93 que revoga a Directiva 84/631. Por conseguinte, a Alemanha podia pensar que a Comissão não lhe intentasse qualquer acção no que diz respeito à Directiva 84/631.

18. É de facto surpreendente que a Comissão tenha decidido intentar ou prosseguir a sua acção, quando sabia que a Comunidade tinha já alterado a Directiva 75/442 e estava prestes a substituir a Directiva 84/631, a fim de ter em conta o princípio da auto-suficiência em matéria de eliminação dos resíduos consagrado na Convenção de Basileia. A Comissão não deu também a menor explicação satisfatória quanto à continuação da instância. Não sustentou, por exemplo, que era necessário não desistir da sua acção a fim de obter uma decisão sobre uma impor-

tante questão de interpretação ou para estabelecer o fundamento de pretensões contra a Alemanha no que diz respeito à Directiva 84/631.

19. A acção deve no entanto ser considerada admissível. A Directiva 84/631 estava ainda em vigor na data do parecer fundamentado (e, na realidade, também na data da apresentação da petição inicial ao Tribunal de Justiça). Como o Tribunal de Justiça declarou:

«Incumbe à Comissão, por força do artigo 169.° do Tratado, decidir a escolha do momento em que propõe uma acção em Tribunal, não podendo as considerações que determinam essa escolha afectar a admissibilidade da acção, a qual obedece somente a regras objectivas» [17].

20. Além disso, nos processos de co-seguro, o Tribunal de Justiça declarou que:

«O simples facto de a proposta de um acto legislativo, cuja adopção e transposição para direito nacional seriam de molde a pôr fim à infracção alegada pela Comissão, se encontrar já entregue ao Conselho, não exclui que a Comissão proponha uma tal acção por incumprimento» [18].

21. Pelas razões que precedem, considero que a acção é admissível.

Quanto ao mérito

1) *A acusação relativa à definição dos resíduos na lei*

22. A Comissão sustenta que a definição de «resíduos» constante do artigo 1.° da lei é mais restrita que a da legislação comunitária. Em especial, o artigo 1.°, n.° 3, ponto 7, da lei dispõe que a mesma não se aplica a certas categorias de resíduos recicláveis e é, por conseguinte, incompatível com as Directivas 75/442 e 78/319, as quais abrangem, ambas, os resíduos recicláveis e não recicláveis.

17 — Acórdão de 10 de Dezembro de 1968, Comissão/Itália (7/68, Colect. 1965-1968, p. 887).

18 — N.° 7 dos acórdãos de 4 de Dezembro de 1986, Comissão/França (220/83, Colect., p. 3663), Comissão/Dinamarca (252/83, Colect., p. 3713), Comissão/Alemanha (205/84, Colect., p. 3755), e Comissão/Irlanda (206/84, Colect., p. 3817). V. igualmente o acórdão de 1 de Junho de 1994, Comissão/Alemanha (C-317/92, Colect., p. I-2039, n.° 5).

O artigo 1.°, alínea a), da Directiva 75/442 define «resíduos» como:

«... qualquer substância ou objecto de que o detentor se desfaz [19] ou tem a obrigação de se desfazer por força das disposições nacionais em vigor».

23. Esta definição é retomada no artigo 1.°, alínea a), da Directiva 78/319, se bem que esta última se aplique apenas aos «resíduos tóxicos e perigosos», tal como definidos no artigo 1.°, alínea b), desta mesma directiva.

24. A Comissão não critica a definição geral de «resíduos» que figura no artigo 1.°, n.° 1, da lei. Esta disposição tem a seguinte redacção:

«Entende-se por resíduo toda e qualquer coisa móvel de que o detentor tem a intenção de se desfazer ou cuja eliminação regular é necessária para a protecção do interesse geral, e em especial para a protecção do ambiente. Toda e qualquer coisa móvel deixada pelo seu detentor ao organismo encarregado da eliminação, ou ao terceiro encarregado por este, constitui um resíduo mesmo em caso de valorização até que esta coisa, ou as substâncias obtidas ou a energia produzida a partir da mesma, entre no circuito económico».

25. Todavia, o artigo 1.°, n.° 3, dispõe que a lei não é aplicável:

«7. às substâncias, com excepção das referidas nos artigos 2.°, n.° 2, e 3.°, 5.°, 5.°a e 15.°, que são objecto de uma valorização conforme às regras no quadro de uma recolha industrial, desde que seja apresentada aos organismos encarregados da eliminação a prova desta valorização e que os interesses públicos superiores não se oponham a tal».

26. O artigo 1.°, n.° 3, ponto 6, contém uma isenção análoga, embora não idêntica, para os resíduos que foram objecto de uma recolha não comercial.

27. Pode-se salientar que a referência que, no artigo 1.°, n.° 3, pontos 6 e 7, é feita ao artigo 2.°, n.° 2, tem por efeito manter dentro do âmbito de aplicação da lei os resíduos provenientes de empresas comerciais ou industriais ou de estabelecimentos públicos que, «devido à sua natureza, às suas propriedades ou à sua quantidade, são particular-

19 — Esta nota só apresenta interesse para a versão inglesa das presentes conclusões.

mente perigosos para a saúde, o ar ou as águas, que são explosivos ou inflamáveis, ou que contêm ou podem gerar agentes de doenças transmissíveis». Por conseguinte, parece-me que a Comissão não demonstrou que a isenção constante do artigo 1.°, n.° 3, ponto 7, era contrária à Directiva 78/319, que diz exclusivamente respeito aos resíduos tóxicos e perigosos, categoria que parece estar excluída do âmbito de aplicação da isenção.

28. Subsiste ainda a questão de saber se a definição alemã é conforme à Directiva 75/442. Nos articulados que apresentou, o Governo alemão invoca uma decisão do Bundesgerichtshof indicando que o conceito de resíduo deve ser interpretado de modo lato, à luz das disposições e da jurisprudência comunitárias pertinentes, bem como um projecto de lei destinado a garantir a alteração formal da definição dos resíduos na legislação alemã. No entanto, na sua tréplica, o Governo alemão refere-se à sua comunicação de 20 de Março de 1992, em resposta ao parecer fundamentado, em que reconhece que o artigo 1.°, n.° 3, ponto 7, se aplica em todos os casos em que bens são colocados à disposição para efeitos de uma recolha comercial, porque, em tais casos, a intenção objectiva do seu proprietário é mais a de ceder bens com um valor económico do que eliminar resíduos.

29. Em minha opinião, o artigo 1.°, n.° 3, ponto 7, é contrário à Directiva 75/442, tanto na sua forma inicial como na sua forma alterada. É claro que o âmbito de aplicação da Directiva 75/442 é extensivo aos resíduos recolhidos para efeitos de reciclagem ou de reutilização. Como o Tribunal declarou no acórdão Vessoso e Zanetti [20]:

«Resulta... que uma substância de que o detentor se desfaz pode constituir um resíduo, na acepção das Directivas 75/442 e 78/319, embora seja susceptível de reutilização económica.»

30. Mesmo na sua versão inicial, a Directiva 75/442 impõe aos Estados-Membros o estabelecimento de um sistema exaustivo de gestão dos resíduos. No âmbito deste sistema, os Estados-Membros devem agir de modo que todo e qualquer detentor de resíduos proceda, ele próprio, à eliminação de modo a não pôr em perigo a saúde humana e a não prejudicar o ambiente, ou confie a sua eliminação a um colector privado ou público ou a uma empresa de eliminação (artigo 7.°). A directiva cria um sistema de autorizações, conjugado com inspecções, em relação aos estabelecimentos ou empresas que asseguram o tratamento, a armazenagem ou o depósito de resíduos por conta de outrem (artigos 8.° e 9.°). As empresas que se ocupam dos seus próprios resíduos e as que recolhem ou transportam resíduos por conta de outrem estão sujeitas à fiscalização da autoridade competente (artigo 10.°).

20 — Acórdão de 28 de Março de 1990 (C-206/88 e C-207/88, Colect., p. I-1461, n.° 8). V. igualmente o acórdão de 28 de Março de 1990, Zanetti e o. (C-359/88, Colect., p. I-1509, n.os 12 e 13).

31. O sistema de fiscalização introduzido pela Directiva 75/442 foi reforçado pela Directiva 91/156. Por força do artigo 8.° da Directiva 75/442, alterada, os Estados-Membros devem assegurar que todo e qualquer detentor de resíduos proceda ele próprio ao aproveitamento ou à eliminação em conformidade com o disposto na directiva, ou confie a sua manipulação a um serviço de recolha privado ou público ou a uma empresa que efectue as operações referidas nos anexos II A e II B. O anexo II A diz respeito às operações de eliminação. O anexo II B aplica-se às operações de que resulta uma possibilidade de aproveitamento e enumera uma série de processos, como a reciclagem das matérias, a recuperação dos produtos, a sua utilização como fonte de energia, etc.

32. Qualquer estabelecimento ou empresa que efectue as operações referidas no anexo II B deve obter uma autorização (artigo 10.°). Por força do artigo 12.°, os estabelecimentos ou empresas que assegurem a título profissional a recolha ou o transporte de resíduos ou que se dediquem à eliminação ou ao aproveitamento de resíduos por conta de outrem devem, quando não estejam sujeitos à autorização, estar registados junto das autoridades competentes. Além disso, por força do artigo 13.°, devem ser submetidos a controlos periódicos apropriados pelas autoridades competentes.

33. Por conseguinte, é claro que o sistema de fiscalização e de gestão estabelecido pela directiva visa abranger todos os objectos e substâncias de que o proprietário se desfaz, mesmo que tenham valor comercial e sejam recolhidos a título comercial para reciclagem ou reutilização.

34. Pode ser exacto que, como defende o Governo alemão, seja por vezes difícil fazer a distinção entre o comportamento que consiste em desfazer-se de resíduos recicláveis ou reutilizáveis e a eliminação de bens utilizados no curso normal da actividade económica, dado que, nos dois casos, o proprietário já não tem necessidade dos bens, mas estes têm, apesar disso, um valor comercial. Todavia, a dificuldade da distinção entre casos-limite não pode justificar a exclusão geral das matérias não perigosas recolhidas para reutilização, incluindo as matérias recolhidas por grosso, da definição de resíduos.

35. Conclui-se que, ao excluir certas categorias de resíduos recicláveis do âmbito de aplicação da lei, a Alemanha não cumpre a sua obrigação resultante da Directiva 75/442, mas cumpre a sua obrigação resultante da Directiva 78/319.

2) *Movimentos transfronteiras de resíduos perigosos*

36. Durante a fase pré-contenciosa, a Comissão adiantou a acusação genérica segundo a qual o artigo 2.° da lei, que

estabelece o princípio da eliminação dos resíduos na Alemanha, e o seu artigo 13.°, que sujeita a autorização os movimentos transfronteiras de resíduos, eram contrários ao princípio da livre circulação de resíduos. Todavia, à luz do acórdão proferido pelo Tribunal no processo dos «resíduos valões» [21], abandonou esta pretensão na petição que apresentou ao Tribunal. Daqui resulta que a sua segunda acusação é limitada à tese segundo a qual o sistema de autorização dos transportes de resíduos perigosos estabelecido pela lei e pelo regulamento é incompatível com a Directiva 84/631, na redacção dada pela Directiva 86/279.

37. Nos termos do artigo 5.° da Directiva 78/319:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para garantir que os resíduos tóxicos e perigosos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente, e nomeadamente:

— sem criar riscos para a água, ar ou solo, nem para a fauna e a flora,

— sem causar incómodos por ruído ou cheiros,

— sem causar danos aos locais e às paisagens.

2. Os Estados-Membros tomarão, nomeadamente, as medidas necessárias para proibir o abandono, a descarga, o depósito e o transporte não controlados de resíduos tóxicos e perigosos, assim como a sua cedência a instalações, estabelecimentos ou empresas que não sejam os referidos no n.° 1 do artigo 9.°»

38. O artigo 9.°, n.° 1, instaura um sistema de autorizações para as instalações, os estabelecimentos ou as empresas que procedam à armazenagem, ao tratamento ou ao depósito de resíduos tóxicos e perigosos.

39. O artigo 12.° impõe às autoridades competentes a obrigação de estabelecer um programa para a eliminação dos resíduos perigosos, contemplando nomeadamente os tipos e as quantidades de resíduos, os métodos de eliminação, os centros de tratamento especializados e os locais de depósito apropriados.

40. O artigo 1.° da Directiva 84/631 reflecte a obrigação imposta aos Estados-Membros

21 — Já referido na nota 14.

pelo artigo 5.° da Directiva 78/319, dispondo que:

«Os Estados-Membros tomarão, de acordo com a presente directiva, as medidas necessárias para assegurar a vigilância e o controlo, com vista à protecção da saúde do homem e do ambiente, das transferências transfronteiras dos resíduos perigosos quer no interior da Comunidade, quer à entrada da Comunidade e/ou à saída da mesma.»

41. Os artigos 3.° e 4.° da Directiva 84/631, alterada, dispõem

«Artigo 3.°

1. Sempre que o detentor dos resíduos tenha a intenção de transferir ou de mandar transferir os resíduos de um Estado-Membro para outro Estado-Membro, de os mandar transitar por um ou vários Estados-membros ou de os transferir para um Estado-Membro a partir de um país terceiro ou para um país terceiro a partir de um Estado-Membro, enviará uma notificação à autoridade competente do Estado-Membro responsável pela emissão do aviso de recepção, com cópia às autoridades competentes dos outros Estados-membros em causa e, se for caso disso, ao Estado terceiro de destino e/ou ao(s) Estado(s) terceiro(s) de trânsito.

2. A notificação será efectuada através do documento uniforme a elaborar de acordo com o artigo 15.° e cujo conteúdo vai especificado no Anexo I, a seguir denominado 'documento de acompanhamento'.

3. No âmbito dessa notificação, o detentor dos resíduos fornecerá às autoridades competentes do Estado-Membro responsável pela emissão do aviso de recepção as informações suficientes, nomeadamente no que diz respeito:

...

4. Em caso de transferência de um Estado-Membro para um país terceiro, o detentor dos resíduos deve obter o acordo do país terceiro de destino antes de iniciar o procedimento de notificação referido no n.° 3. A notificação deve conter informação suficiente sobre tal acordo.

Artigo 4.°

1. A transferência transfronteira só pode ser efectuada quando as autoridades competen-

tes dos Estados-membros referidos nas alíneas a), b) ou c) do n.º 2 tiverem acusado a recepção da notificação. O aviso de recepção deve ser mencionado no documento de acompanhamento.

2. O mais tardar um mês após a recepção da notificação, o aviso de recepção ou qualquer objecção suscitada de acordo com o n.º 3 devem ser transmitidos ao detentor dos resíduos:

a) quer pelas autoridades competentes do Estado-Membro destinatário;

b) quer, em caso de transferência de resíduos a partir de um país terceiro em trânsito através da Comunidade para eliminação fora da Comunidade, pelas autoridades competentes do último Estado-Membro pelo qual os resíduos tenham de passar;

c) quer, em caso de transferência de resíduos de um Estado-Membro para eliminação fora da Comunidade num país terceiro, pelas autoridades competentes do Estado-Membro de expedição, excepto no caso previsto no último parágrafo deste número,

com cópia ao destinatário dos resíduos e às autoridades competentes dos outros Estado-Membros em causa e, se for caso disso, ao Estado terceiro de destino e ao(s) Estado(s) terceiro(s) de trânsito.

Quando os resíduos forem eliminados num país terceiro que tenha fronteiras comuns com o último Estado-Membro de trânsito, este último tem o direito de emitir o aviso de recepção ou de opor qualquer objecção em lugar do Estado-Membro referido em c). Um Estado-Membro de trânsito que pretenda exercer o direito que este parágrafo lhe confere informará do facto a Comissão e os outros Estados-Membros. Só pode exercer tal direito três meses após a referida informação.

3. As objecções devem ser fundamentadas nas disposições legislativas e regulamentares em matéria de protecção do ambiente, de ordem e de segurança públicas ou de protecção da saúde que estejam em conformidade com a presente directiva, com outros instrumentos comunitários ou com convenções internacionais que o Estado-Membro em causa tenha celebrado na matéria antes da notificação da presente directiva.

...

6. Sem prejuízo dos números 1 e 2, as autoridades competentes do Estado-Membro de expedição e, se for caso disso, do ou dos Estados-Membros de trânsito dispõem de um prazo de quinze dias a partir da notificação para fixar, se tal se justificar, condições relativas ao transporte dos resíduos no seu território nacional. Estas condições, que devem ser comunicadas ao detentor dos resíduos, com cópia para as autoridades competentes dos Estados-Membros em causa, não podem ser mais severas que as fixadas para transferências similares efectuadas integralmente no interior do Estado-Membro em causa e devem respeitar as convenções existentes. O detentor dos resíduos é obrigado a respeitar estas condições para poder efectuar o transporte.

O mais tardar vinte dias após a recepção da notificação, as autoridades competentes do Estado-Membro de expedição podem levantar objecções com fundamento no facto de a transferência dos resíduos comprometer a execução dos programas estabelecidos por força do artigo 12.° da Directiva 78/319/CEE ou do artigo 6.° da Directiva 76/403/CEE ou ser contrária às obrigações resultantes de acordos internacionais celebrados na matéria pelo Estado-Membro antes da notificação da presente directiva. Essas objecções serão comunicadas ao detentor dos resíduos, com cópia para as autoridades competentes dos Estados-Membros interessados.»

42. As normas alemãs pertinentes constam dos artigos 2.° e 13.° da lei, bem como do regulamento, que foi adoptado nomeadamente com base no artigo 13.°c da lei, que autoriza o Governo alemão a adoptar regulamentos aplicando e adaptando as disposições do artigo 13.° a fim de implementar a legislação comunitária, e especialmente a Directiva 84/631.

43. O artigo 2.°, n.° 1, da lei dispõe:

«*Os resíduos produzidos no território* de aplicação da presente lei devem aí ser eliminados, salvo disposição em contrário do artigo 13.° Esta eliminação deve efectuar-se de modo que o interesse geral não seja afectado...»

44. O artigo 13.°, n.° 1, dispõe:

«Quem pretenda transferir resíduos no ou através do território de aplicação da presente lei, ou para fora deste, deve obter uma auto-

rização da autoridade competente. Esta autorização só pode ser concedida se:

1. o transporte, o tratamento, a armazenagem ou o depósito dos resíduos não comportar qualquer risco que afecte o interesse geral;

...

4. aquando da transferência dos resíduos para fora do território de aplicação da presente lei,

a) não exista qualquer instalação adequada de eliminação dos resíduos no Land em que os mesmos foram produzidos, e a utilização das instalações de um outro Land seja impossível ou equivalha a uma iniquidade em relação à pessoa obrigada a proceder à eliminação dos resíduos; esta regra não se aplica quando planos de eliminação dos resíduos em conformidade com o artigo 6.°, n.os 1 ou 3, prevejam a eliminação dos resíduos fora do território de aplicação da presente lei;

b) ...

c) a eliminação dos resíduos no Estado destinatário não comporte qualquer risco que afecte o interesse geral no território de aplicação da presente lei.»

45. O artigo 8.° do regulamento dispõe:

«Há um processo rigoroso de autorização nos termos do artigo 13.° da lei sobre os resíduos:

a) ...

b) em caso de transferência de resíduos perigosos para fora do território de aplicação da lei sobre os resíduos para um Estado não membro das Comunidades Europeias;

c) ...»

46. Em contrapartida, o artigo 10.° do regulamento dispõe:

«Há um processo restrito de autorização:

a) em caso de transferência de resíduos perigosos para fora do território de aplicação da lei sobre os resíduos para um Estado-Membro das Comunidades Europeias

...»

47. O artigo 11.° do regulamento dispõe:

«A autoridade competente verifica no âmbito do processo de autorização em conformidade com o artigo 10.°:

1) a regularidade do transporte e a fiabilidade das pessoas responsáveis (artigo 13.°, n.° 1, segundo período, pontos 1 e 2, da lei sobre os resíduos);

2) os riscos de afectação do interesse geral no território de aplicação da lei sobre os resíduos, devido à eliminação dos resíduos no Estado destinatário [artigo 13.°, n.° 1, segundo período, ponto 4, alínea c), e ponto 5, da lei sobre os resíduos];

3) a compatibilidade da transferência para fora do território de aplicação da lei sobre os resíduos com os planos de eliminação dos resíduos em vigor ou com as legislações dos Länder com um conteúdo idêntico.»

48. Pode-se assim notar que a exigência constante do artigo 13.°, n.° 1, ponto 4, alínea a), segundo a qual os resíduos não devem poder ser eliminados de modo satisfatório na Alemanha, não se aplica no caso de exportação de resíduos para outros Estados-Membros.

49. Em contraste com a directiva, que prevê um sistema de notificações e de avisos de recepção, as normas alemãs proíbem a eliminação de resíduos fora da Alemanha, salvo autorização expressa ao abrigo do artigo 13.° Todavia, o artigo 7.° do regulamento dispõe que um pedido de concessão de uma autorização nos termos do artigo 13.° da lei corresponde ao conceito de «notificação» na acepção do artigo 3.° da directiva, e que uma autorização nos termos do artigo 13.° corresponde ao conceito de «aviso de recepção» na

acepção do artigo 4.°, n.° 1. De modo análogo, uma decisão de indeferimento nos termos do artigo 13.° corresponde ao conceito de «objecção» na acepção do artigo 4.°, n.os 3 ou 6, da directiva, e uma autorização limitada corresponde à imposição de «condições» na acepção do artigo 4.°, n.° 6.

50. A Comissão sustenta que, apesar destas adaptações do processo de autorização, a lei e o regulamento não transpõem correctamente a directiva. Alega, em primeiro lugar, que o princípio da eliminação dos resíduos na Alemanha, consagrado no artigo 2.° da lei, é incompatível com as disposições das Directivas 84/631 e 86/279. Em segundo lugar, considera que a exigência de autorização para todo e qualquer movimento transfronteiras de resíduos, consagrada no artigo 13.°, n.° 1, é contrária à Directiva 84/631; o direito de deslocar os resíduos concedido pela directiva é reduzido a uma possibilidade de autorização, desde que estejam preenchidas certas condições. Em terceiro lugar, critica duas das condições específicas para efeitos de autorização dos movimentos transfronteiras de resíduos. No que diz respeito aos movimentos para outros Estados-Membros, contesta a condição, consagrada no artigo 13.°, n.° 1, ponto 4, alínea c), por força da qual a eliminação dos resíduos no Estado destinatário não deve comportar qualquer risco de afectar o interesse geral na Alemanha. No que diz respeito às exportações para países não membros, contesta simultaneamente esta condição e aquela por força da qual é necessário que a eliminação de resíduos no Land em que são produzidos seja impossível, e que a eliminação dos resíduos num outro Land seja impossível ou equivalha a uma iniquidade em relação à pessoa obrigada a eliminar os resíduos.

51. Em minha opinião, todas estas considerações se devem considerar improcedentes. Em primeiro lugar, não penso que seja possível examinar isoladamente o artigo 2.° da lei, como a Comissão procura fazer. O artigo 2.° declara que os resíduos devem ser eliminados na Alemanha «salvo disposição em contrário do artigo 13.°». A compatibilidade das disposições da lei com a directiva só pode ser apreciada através de uma leitura conjugada do artigo 2.° e do artigo 13.°, que permite que os movimentos transfronteiras sejam autorizados por certos motivos.

52. Em segundo lugar, não penso que a imposição de uma exigência de autorização seja em si mesma contrária à directiva. Como foi visto atrás, a autorização nos termos da lei é apresentada como equivalendo a um «aviso de recepção» da notificação na acepção da directiva, e a recusa de autorização como equivalendo a uma «objecção». Por conseguinte, na medida em que a autorização é concedida sempre que deve ser emitido um aviso de recepção por força da directiva e só é recusada quando pode ser legitimamente suscitada uma objecção, a autorização nos termos da lei equivale ao aviso de recepção nos termos da directiva. Daqui resulta que a única questão que deve ser examinada é a de saber se os critérios de concessão de tal autorização são compatíveis com as exigências da directiva.

53. Por esta razão, analisaremos agora as condições específicas da autorização dos

movimentos de resíduos para outros Estados-Membros e para países não membros.

a) Movimentos de resíduos para outro Estado-Membro

54. A Comissão contesta a condição inserida no artigo 13.°, n.° 1, ponto 4, alínea c), da lei, por força da qual o movimento de resíduos não deve comportar qualquer risco que afecte o interesse geral na Alemanha. Na sua comunicação de 20 de Março de 1992, em resposta ao parecer fundamentado, o Governo alemão declara que o conceito de interesse geral inclui a protecção do ambiente. Tal é concordante com o artigo 1.° da lei que, como já foi assinalado, declara que, na acepção da lei, entende-se por «resíduo» toda e qualquer «coisa móvel de que o detentor tem a intenção de se desfazer ou cuja eliminação regular é necessária para a protecção do interesse geral, e em especial para a protecção do ambiente».

55. Daqui resulta que a acusação da Comissão se reconduz à tese, um pouco surpreendente, segundo a qual, quando lhes é pedido que aprovem a eliminação noutro Estado-Membro de resíduos perigosos produzidos na Alemanha, as autoridades alemãs não têm, por força da Directiva 84/631, o direito de ter em conta o impacte da eliminação no ambiente no território alemão. A Comissão justifica esta tese alegando que o artigo 4.°, n.° 6, da directiva permite unicamente ao Estado-Membro de expedição fixar condições relativas ao transporte de resíduos no seu território nacional e suscitar objecções porque a transferência compromete a execução dos programas estabelecidos por força do artigo 12.° da Directiva 78/319 ou do artigo 6.° da Directiva 76/403, ou porque é contrária às obrigações resultantes de acordos internacionais celebrados pelo Estado-Membro antes da notificação da directiva.

56. Todavia, como foi já assinalado, o artigo 12.° da Directiva 78/319, a que se refere o artigo 4.°, n.° 6, da Directiva 84/631, dispõe que os programas para a eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos devem contemplar matérias, como os métodos de eliminação, os centros de tratamento especializados e os locais de depósito apropriados. O estabelecimento de tais programas é um exemplo específico da obrigação geral, imposta pelo artigo 5.°, de tomar as medidas necessárias para garantir que os resíduos tóxicos e perigosos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente e nomeadamente «sem criar riscos para a água, ar ou solo, nem para a fauna e a flora, sem causar incómodos por ruído ou cheiros, sem causar danos aos locais e às paisagens».

57. É muito possível que a eliminação de resíduos perigosos noutro Estado-Membro, em especial num Estado-Membro vizinho, possa ter sérias consequências para o ambiente na Alemanha, na acepção do artigo 5.°

Parece-me que, quando exista tal risco, a Alemanha não só tem o direito como a obrigação de recusar a transferência em questão.

58. Pode-se salientar que a Comissão não produziu qualquer elemento de prova demonstrando que as autoridades alemãs teriam interpretado a condição em questão de modo excessivamente amplo, de forma a impedir o transporte de resíduos em circunstâncias em que não havia qualquer ameaça para o ambiente na Alemanha.

b) Exportações para países não membros

59. No que diz respeito à autorização das exportações de resíduos para países não membros, a Comissão contesta duas condições.

Em primeiro lugar, a que foi já examinada a propósito dos movimentos para outros Estados-Membros, que impõe que não haja qualquer risco que afecte o interesse geral na Alemanha [artigo 13.°, n.° 1, ponto 4, alínea c)]; em segundo, a que impõe que não haja um local de eliminação adequado no Land em que os resíduos são produzidos e que a utilização de instalações de eliminação de resíduos num outro Land seja impossível ou equivalha a uma iniquidade em relação à pessoa obrigada a eliminar os resíduos [artigo 13.°, n.° 1, ponto 4, alínea a)]. Como já foi assinalado, por força dos artigos 10.° e 11.° do regulamento, a segunda condição não se aplica aos movimentos de resíduos entre os Estados-Membros.

60. Por força do artigo 4.°, n.° 2, alínea c) da directiva, em caso de transferência para eliminação fora da Comunidade, o Estado-Membro responsável pela emissão dos avisos de recepção nos termos do artigo 4.°, n.° 2, é o Estado-Membro de expedição, salvo se o último Estado-Membro de trânsito limítrofe do país não membro exercer o seu direito de emitir o aviso de recepção ou de opor qualquer objecção em lugar do Estado-Membro de expedição. Os motivos pelos quais um Estado-Membro pode opor uma objecção contra exportações para fora da Comunidade são um pouco mais latas do que para os movimentos intracomunitários. Por força do artigo 4.°, n.° 3, as objecções devem «ser fundamentadas nas disposições legislativas e regulamentares em matéria de protecção do ambiente, de ordem e de segurança públicas ou de protecção da saúde que estejam em conformidade com a presente directiva, com outros instrumentos comunitários ou com convenções internacionais que o Estado-Membro em causa tenha celebrado na matéria antes da notificação da presente directiva».

61. Como no caso das exportações para outros Estados-Membros, o Estado-Membro

de expedição pode igualmente opor objecções ao abrigo do artigo 4.°, n.° 6, nomeadamente, no que diz respeito aos efeitos negativos nos programas de eliminação de resíduos estabelecidos por força do artigo 12.° da Directiva 78/319 ou do artigo 6.° da Directiva 76/403.

62. Já se concluiu que os interesses ligados ao ambiente na Alemanha podiam ser protegidos nos termos do artigo 4.°, n.° 6, no âmbito de programas de eliminação de resíduos estabelecidos ao abrigo das Directivas 78/319 e 76/403. Atendendo ao carácter amplo da redacção do artigo 4.°, n.° 3, tais interesses podem, no caso de exportações para países não membros, ser igualmente protegidos nos termos desta disposição.

63. No que diz respeito à segunda condição [inserida no artigo 13.°, n.° 1, ponto 4, alínea a)], não parece duvidoso que esta disposição seja conforme ao texto actual da Directiva 75/442, na redacção dada pela Directiva 91/156, que foi adoptada durante a fase pré-contenciosa. O preâmbulo da directiva modificativa refere-se ao objectivo de auto-suficiência para a Comunidade e para cada Estado-Membro individualmente em matéria de eliminação dos resíduos [22], e o novo texto do artigo 5.°, n.° 1, impõe aos Estados-Membros a constituição de uma rede de instalações de eliminação que permita 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». De modo similar, o novo texto do artigo 7.°, n.° 3, permite aos Estados-Membros tomar as medidas necessárias para impedir movimentos de resíduos não conformes aos seus planos de gestão, os quais são estabelecidos para realizar, nomeadamente, os objectivos do artigo 5.°

64. Além disso, parece que a disposição alemã é conforme ao objectivo do Regulamento n.° 259/93, que substituiu a Directiva 84/631 após o início do presente processo. Este regulamento vai mesmo mais longe que a legislação alemã em causa no presente processo, na medida em que proíbe as exportações para países não membros de resíduos destinados a ser eliminados (v. artigo 14.°).

65. Subsiste a questão de saber se a condição era compatível com a Directiva 84/631.

66. Como já foi assinalado, no processo dos «resíduos valões», o Tribunal considerou que uma proibição global das importações de resíduos perigosos na Valónia era contrária à directiva, dado que era incompatível com o sistema de controlo dos movimentos transfronteiras estabelecido pela mesma [23]. Toda-

22 — V. o sétimo considerando do preâmbulo da Directiva 91/156.

23 — Acórdão já referido na nota 14; v. em especial o n.° 20.

via, trata-se aqui de uma questão algo diferente, relativa à questão de saber se um Estado-Membro tem o direito de recusar a exportação de resíduos para um país não membro, porque os mesmos podem ser eliminados de modo satisfatório no seu território. Diferentemente de uma proibição global das importações, a medida não priva de todo o seu alcance o sistema de controlo instituído pela directiva.

67. Pode-se salientar que, no momento da adopção da Directiva 84/631, o Tratado não continha qualquer base jurídica específica em matéria de ambiente. A directiva foi, portanto, baseada nos artigos 100.° e 235.° Como se pode esperar no caso de uma medida parcialmente fundada no artigo 100.°, o preâmbulo da directiva refere-se à possibilidade de distorções de concorrência que tenham uma incidência directa no «funcionamento do mercado comum» [24]. O sexto considerando do preâmbulo declara igualmente que o sistema de controlo «não deve criar obstáculos às trocas comerciais intracomunitárias nem afectar a concorrência».

68. Todavia, quanto ao restante, a tónica é firmemente colocada na protecção do ambiente. O terceiro considerando do preâmbulo leva a pensar que a transferência de resíduos perigosos para outros Estados-Membros ou para fora da Comunidade só era encarada quando tal constituísse o meio de eliminação mais eficaz; este considerando declara o seguinte:

«Considerando que as transferências de resíduos entre os Estados-Membros, ou entre os Estados-Membros e outros Estados, podem ser necessárias para eliminar os resíduos nas melhores condições possíveis.»

69. Pode-se igualmente notar que o preâmbulo não faz alusão a obstáculos às trocas comerciais com países não membros. Além disso, como já foi assinalado, em caso de transferência para eliminação para fora da Comunidade, o artigo 4.°, n.° 3, permite aos Estados-Membros opor objecções com base em disposições legislativas e regulamentares respeitantes, nomeadamente, à protecção do ambiente. Por conseguinte, se bem que não autorizando, ou não obrigando, como o Regulamento n.° 259/93, os Estados-Membros a impor uma proibição geral das exportações para países não membros de resíduos destinados a ser eliminados, a Directiva 84/631 pode, em minha opinião, ser interpretada como permitindo a um Estado-Membro opor-se à exportação de resíduos para um país não membro por motivos relacionados com o ambiente quando os resíduos possam ser eliminados de modo satisfatório no seu território, em conformidade com os programas de eliminação dos resíduos estabelecidos nos termos das Directivas 78/319 e 76/403.

24 — V. o terceiro considerando.

70. Daqui resulta serem improcedentes todas as acusações da Comissão respeitantes aos movimentos transfronteiras de resíduos perigosos.

3) O incumprimento da obrigação de apresentar programas de eliminação dos resíduos

71. Como já se assinalou, o artigo 12.° da Directiva 78/319 impõe aos Estados-Membros que comuniquem à Comissão os programas para a eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos, que as autoridades competentes são obrigadas a estabelecer, a manter actualizados e a publicar.

72. A Comissão salienta que, através de uma carta de 12 de Novembro de 1988, a Alemanha lhe comunicou uma série de programas para os Länder. Sustenta que, apesar disso, a Alemanha não tinha dado cumprimento ao artigo 12.° quanto aos seguintes aspectos:

— no que diz respeito à Renânia-Vestefália, só tinha sido comunicado um programa para Düsseldorf;

— não tinha sido comunicado qualquer programa para Bremerhaven;

— relativamente a Baden-Württemberg, só tinha sido comunicado um projecto;

— para o Hesse, a Baixa-Saxónia, a Renânia-Palatinado, Bremen e o Sarre, os programas não estavam actualizados, ao passo que a Comissão recebeu um novo programa para Hamburgo datado de 9 de Fevereiro de 1990;

— os programas para a Baviera, Berlim, Hesse, a Baixa-Saxónia e a Renânia-Palatinado não pareciam ter sido publicados.

73. Na sua petição, a Comissão contestou a posição do Governo alemão, segundo a qual não havia qualquer infracção porque o artigo 12.° da directiva não fixava qualquer data para o estabelecimento e a actualização dos programas; o artigo 21.° da directiva fixava, para a sua implementação, um prazo de 24 meses a contar da notificação.

74. Através de uma comunicação de 26 de Maio de 1993, o Governo alemão completou os anexos da sua defesa, fornecendo pormenores relativos a certos programas em matéria de resíduos. Na sua tréplica, o Governo reconhece que certos programas foram notificados tardiamente, embora acrescente que, apesar disso, cumpriu em larga medida a obrigação que lhe incumbe por força do

artigo 12.° Na audiência, a Comissão, embora recordando ao Tribunal que o prazo de cumprimento era o fixado no parecer fundamentado, alegou que os programas continuavam a ter certas insuficiências.

75. Concordo com a posição da Comissão, segundo a qual, na falta de indicação de uma data específica para o estabelecimento, a publicação e a notificação dos programas nos termos do artigo 12.°, deve-se presumir que os Estados-Membros eram obrigados a dar cumprimento a estas obrigações no prazo de transposição da directiva constante do artigo 21.°, ou seja, no prazo de dois anos a contar da notificação da directiva. Além disso, o artigo 12.° impõe uma obrigação contínua de manter os programas actualizados.

76. Parece claro que, mesmo que o Governo alemão tenha, em larga medida, dado cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força do artigo 12.°, é acertadamente que a Comissão afirma que, na data especificada no parecer fundamentado, ou seja, em 25 de Novembro de 1991, a transposição era insuficiente sob certos aspectos. A comunicação do Governo alemão de 26 de Maio de 1993 parece confirmar que:

— na caso da Renânia-Vestefália, certos programas não tinham ainda sido estabelecidos ou notificados;

— pelo menos sob certos aspectos, Bremerhaven não se encontrava abrangida pelos programas em matéria de resíduos estabelecidos para o Land de Bremen;

— os programas definitivos não tinham ainda sido adoptados para Baden-Württemberg.

77. O Governo alemão também não contestou a acusação da Comissão segundo a qual certos programas não foram nem actualizados nem publicados.

78. A acusação da Comissão deve, por conseguinte, ser declarada procedente.

79. Antes de concluir, devo exprimir reservas quanto à decisão da Comissão de intentar e de prosseguir a presente acção. A primeira acusação da Comissão, se bem que não destituída de fundamento, não revelou qualquer razão de preocupação real para o ambiente. Quanto à segunda acusação, que parece ter constituído a razão principal para intentar a acção, considero que os desenvolvimentos no domínio da política da Comunidade em matéria de ambiente, ocorridos, como foi salientado, desde o início da instância, podiam muito bem ter levado a Comissão a desistir. A terceira acusação, embora tenha identificado certas infracções relativamente menores, não era de modo algum susceptível

de justificar o recurso a uma acção deste tipo. Em minha opinião, a Comissão só devia intentar acções deste tipo depois de ter apreciado cuidadosamente as suas prioridades, a fim de garantir a melhor utilização possível dos recursos limitados do Tribunal e dos Estados-Membros, bem como dos seus próprios recursos.

Despesas

80. Tendo as partes obtido ganho de causa nalguns pontos e sido vencidas noutros, cabe decidir que cada uma suportará as suas próprias despesas, nos termos do artigo 69.°, n.° 3, do Regulamento de Processo.

Conclusão

81. Pelas razões que precedem, considero que o Tribunal deve:

1) declarar que, ao excluir certas categorias de resíduos recicláveis do âmbito de aplicação da sua legislação, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 75/442/CEE do Conselho;

2) declarar que, ao não estabelecer, ao não actualizar, ao não publicar, ou ao não notificar à Comissão os programas de eliminação dos resíduos tóxicos e perigosos relativamente a certas regiões, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 78/319/CEE do Conselho;

3) julgar improcedentes os restantes pedidos da demandante;

4) decidir que cada uma das partes suportará as suas próprias despesas.