

Resíduos, Subprodutos e Aterros: a justiça ambiental enredada na sua própria teia

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

18 de Abril de 2002

«Aproximação das legislações — Directivas 75/442/CEE e 91/156/CEE — Conceito de ‘resíduo — Resíduo de produção — Pedreira — Armazenagem — Utilização de resíduos — Inexistência de risco para a saúde e para o ambiente — Possibilidade de valorização»

No processo C-9/00, que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.º CE, pelo Korkin hallinto-oikeus (Finlândia), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Palin Granit Oy

e

Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F 1 p. 129), na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: F. Macken, presidente de secção, J.-P. Puissochet (relator), R. Schintgen, V. Skouris e

J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs,

secretário: R. Grass,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, por J. Keskitalo, director da inspecção sanitária, e L. Suonkanta, chefe dos Assuntos Económicos,

— em representação do Governo finlandês, por E. Bygglin, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por H. Stølvbaek, na qualidade de agente, assistido por E. Savia, avocat, visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 17 de Janeiro de 2002, profere o presente

Acórdão

1. Por despacho de 31 de Dezembro de 1999, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de Janeiro de 2000, o Korkin hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo da Finlândia) submeteu, nos termos do artigo 234.º CE, uma questão prejudicial e quatro questões subordinadas sobre a interpretação da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F 1 p. 129), na redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32, a seguir «Directiva 75/442»).

2. Estas questões foram suscitadas num recurso interposto numa autorização em matéria de meio ambiente emitida pela Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (associação de municípios no sector da saúde pública de Vehmassalo, a seguir «associação de municípios») à empresa Palin Granit Oy (a seguir «Palin Granit») para a exploração de uma pedreira de granito.

Com efeito, resulta da legislação finlandesa que a emissão da autorização em matéria de ambiente respeitante a um aterro não é da competência das autoridades municipais, de forma que a solução do processo principal depende de ser ou não qualificada como resíduo a pedra residual resultante da exploração de uma pedreira.

Regulamentação comunitária

3. O artigo 1.º, alínea a), primeiro parágrafo, da Directiva 75/442, define o resíduo como «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».
4. O artigo 1.º, alínea c), da mesma directiva define o «detentor» como o «produtor dos resíduos ou a pessoa singular ou colectiva que tem os resíduos na sua posse».
5. O anexo I da Directiva 75/442, intitulado «Categorias de resíduos», menciona, no seu ponto Q 11, os «[r]esíduos de extração e de preparação de matérias-primas (por exemplo, resíduos de exploração mineira ou petrolífera, etc.)» e, no seu ponto Q 16, «[q]ualquer substância, matéria ou produto que não esteja abrangido pelas categorias acima referidas».
6. O artigo 1.º, alínea a), segundo parágrafo, da Directiva 75/442, confia à Comissão o encargo de elaborar «uma lista dos resíduos pertencentes às categorias constantes do anexo I». Nos termos dessa disposição, a Comissão, pela 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), estabeleceu um «catálogo europeu de resíduos» (a seguir «CER»), do qual constam, nomeadamente, os «resíduos da prospecção e exploração de minas e pedreiras e dos tratamentos posteriores das matérias extraídas». A nota introdutória do anexo da Decisão 94/3 precisa que esta lista «abrange todos os resíduos, independentemente de se destinarem a eliminação ou a operações de recuperação» e que é «[uma lista] harmonizada, não exaustiva, de resíduos que será reapreciada e, se necessário, revista periodicamente», mas que, no entanto «uma determinada matéria que figure [no catálogo] não constituirá um resíduo em todas as situações» mas apenas «quando satisfizer a definição de resíduo».
7. Os artigos 9.º e 10.º da Directiva 75/442 precisam que qualquer estabelecimento ou empresa que efectue as operações referidas no anexo II A ou operações de que resulta uma possibilidade de aproveitamento referidas no anexo II B deverá obter uma autorização da autoridade competente.
8. Entre as operações de eliminação previstas no anexo II A da Directiva 75/442 figuram, no ponto D 1, o «[d]epósito à superfície ou no subsolo (por exemplo, depósito em aterro, etc.)», no ponto D 12, o «[a]rmazenamento permanente (por exemplo, colocação de contentores em minas, etc.)» e, no ponto D 15, o «[a]rmazenamento antes de uma das operações referidas no presente anexo, com exclusão do armazenamento temporário, antes da recolha, no local onde esta é efectuada». Entre as operações de aproveitamento referidas no anexo II B da directiva consta, no ponto R 13, a «[a]cumulação de materiais para serem submetidos a uma das operações referidas no presente anexo, com exclusão do armazenamento temporário, antes da recolha, no local onde esta é efectuada».
9. Prevê-se, no entanto, a dispensa de autorização no artigo 11.º da Directiva 75/442, cujo n.º 1 tem a seguinte redacção:
«[...] podem ser dispensados das autorizações referidas no artigo 9.º ou no artigo 10.º:
 - a) Os estabelecimentos ou empresas que procedam eles próprios à eliminação dos seus próprios resíduos no local de produção e
 - b) Os estabelecimentos ou empresas que procedam ao aproveitamento de resíduos.Esta dispensa só será aplicável:
 - se as autoridades competentes tiverem adoptado regras gerais para cada tipo de actividade, fixando os tipos e quantidades de resíduos e as condições em que a actividade pode ser dispensada da autorização e
 - se os tipos ou as quantidades de resíduos e os modos de eliminação ou aproveitamento respeitarem as condições do artigo 4.º
10. Estas «condições do artigo 4.º» da Directiva 75/442 são a inexistência de perigo para a saúde humana e a inexistência de agressão ao ambiente.

Regulamentação nacional

11. A Directiva 75/442 foi transposta para o direito finlandês pela Lei dos resíduos (1072/1993), que tem por objectivo prevenir a sua formação, reduzir as suas propriedades perigosas ou nocivas e favorecer a valorização dos mesmos.



12. O artigo 3.º, primeiro parágrafo, n.º 1, desta lei define os resíduos como «quaisquer substâncias de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer». Esta definição é completada por uma lista das substâncias e produtos classificados como resíduos, constante do anexo I do Decreto (1390/1993) relativo aos resíduos. Entre as 16 categorias constantes dessa lista, a categoria Q 11 inclui os produtos residuais de extração e de preparação de matérias-primas, tais como os resíduos resultantes da exploração mineira ou das lamas da exploração petrolífera.

13. O artigo 3.º, primeiro parágrafo, n.º 10 e 11, da Lei (1072/1993) define a valorização como «qualquer acção que tenha por objecto recuperar e utilizar a substância ou a energia que os resíduos contêm» e o tratamento como «qualquer actividade que tenha por objecto neutralizar e armazenar definitivamente os resíduos».

14. Segundo o artigo 1.º do Decreto (1390/1993), as normas da Lei (1072/1993) referentes à autorização de depósito de resíduos não são aplicáveis à exploração ou ao tratamento, no local da extração, dos resíduos naturais não perigosos resultantes da extração de solo e constituídos por substâncias do próprio solo.

15. A Decisão (867/1996) do Ministro do Meio Ambiente, tomada com base na Lei (1072/1993) e que enumera os resíduos mais comuns e os resíduos nocivos, inclui os resíduos resultantes da prospecção, extração, preparação e outros tratamentos de minerais, bem como os resíduos gerados pela labração da pedra ou da extração de cascalhos. De acordo com a introdução dessa enumeração, a nomenclatura utilizada baseia-se no CER e trata-se de uma lista com valor meramente indicativo. Os produtos e substâncias aí enumerados só são resíduos quando apresentam as características estabelecidas no artigo 3.º, primeiro parágrafo, n.º 1, da Lei (1072/1993).

16. Nos termos do artigo 5.º da Lei (735/1991) relativa ao processo de autorizações em matéria de meio ambiente, na redacção que lhe foi dada pela Lei (61/1995), a entidade competente para dar uma autorização em matéria de meio ambiente é a autoridade municipal ou o Centro Regional do Meio Ambiente. O artigo 1.º, n.º 1, do Decreto (772/1992), que regula o processo de autorizações em matéria de meio ambiente, na redacção que lhe foi dada pelo Decreto (62/1995), que enumera os processos abrangidos pela competência do Centro Regional do Meio Ambiente, visa, no seu ponto 14, os processos de autorização em matéria de meio ambiente respeitantes a aterros.

Litígio no processo principal

17. Em 25 de Novembro de 1994, a Palin Granit pediu à associação de municípios uma autorização em matéria de meio ambiente para instalar uma pedreira de granito. Este pedido incluía um plano de gestão dos resíduos de pedra e indicava a possibilidade de os valorizar utilizando-os como gravilha ou material de enchimento. Explicava também que a pedra residual resultante da extração e que se calculava em cerca de 50 000 m³ por ano, ou seja, 65% a 80% do volume de pedra extraída, seria armazenada num local confinante. A associação de municípios concedeu-lhe uma autorização provisória em matéria de meio ambiente, sujeita a várias condições que reforçavam a exigência de que a exploração tivesse fraco impacto prejudicial sobre a população e sobre o ambiente.

18. Na sequência de recurso interposto pela Turun ja Porin lääninhallitus (Administração Municipal de Turku e Pori), o Turun ja Porin lääninoikeus (Tribunal administrativo dos municípios de Turku e Pori) considerou que a pedra residual era um resíduo na acepção da Lei (1072/1993) e que o local em que estava a ser depositada era um aterro na acepção da Decisão (861/1997) do Conselho de Ministros relativa aos aterros. Concluindo que a legislação finlandesa atribuía a competência para conceder uma autorização de meio ambiente no que respeita a um aterro ao Lounais-Suomen ympäristökeskus (Centro Regional do Meio Ambiente do Sudoeste da Finlândia, a seguir «Centro do Meio Ambiente»), o lääninoikeus anulou a decisão da associação de municípios por vício de incompetência.

19. Contestando a qualificação como resíduo dada à pedra residual, a Palin Granit e a associação de municípios interpuseram recurso para o Korkein hallinto-oikeus. A Palin Granit sublinhou que a pedra residual, cuja composição mineral era idêntica à da rocha de onde a mesma provinha, estava armazenada por curtos períodos com a intenção de utilização posterior, sem ser necessária qualquer medida de valorização, e que não representava qualquer risco para a saúde humana ou para o ambiente. Por isso se distinguia dos subprodutos da exploração mineira que não foram qualificados como resíduos pela legislação e pela jurisprudência nacionais, apesar do seu carácter nocivo. Além disso, segundo o artigo 1.º, n.º 2, primeiro parágrafo, do Decreto (1390/1993), os resíduos não perigosos resultantes da extração de solo e tratados no local da extração relevam da Lei (555/1981) relativa às substâncias do solo e não da regulamentação dos resíduos.

20. Pelo contrário, o Centro do Meio Ambiente, aderindo a um parecer do Ministro do Meio Ambiente, alegou que a pedra residual devia ser qualificada como resíduo enquanto se não fizesse prova da sua reutilização.

21. A fim de determinar qual a autoridade competente para conceder a autorização em matéria de meio ambiente solicitada pela Palin Granit, o Korkein hallinto-oikeus decidiu suspender a instância e colocar ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«Deve a pedra residual liberta na extração da pedra útil ser considerada resíduo na acepção do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, tendo em conta os critérios que adiante se questionam nas letras a) a d)?

a) Para efeitos da questão que acima se coloca, que importância tem o facto de a pedra residual ser armazenada numa área confinante com a área de extração, aguardando utilização posterior? Em geral, é importante o facto de a pedra residual ser armazenada na própria área de extração, numa área confinante com a mesma, ou mais longe?

b) Que importância têm para essa apreciação os factos de a pedra residual ser, quanto à sua composição, igual à rocha da qual foi liberta e de essa composição não sofrer alteração, independentemente do tempo ou do modo de armazenagem?

c) Que importância tem para essa apreciação o facto de a pedra residual não ser perigosa para a saúde humana nem para o meio ambiente? Para se decidir se a pedra residual é um resíduo, que importância se deve atribuir, em geral, aos efeitos que a pedra residual pode ter, se os tiver, na saúde e no meio ambiente?

d) Nessa apreciação, que importância se deve atribuir ao facto de existir a intenção de retirar a pedra residual, total ou parcialmente, da zona de armazenagem para o seu aproveitamento, por exemplo, em terraplenagem ou diques, e o facto de a pedra residual poder ser valorizada, tal como se encontra, sem necessidade de ser submetida a operações de transformação ou outras equivalentes? A esse respeito, em que medida se deve levar em conta o grau de exactidão dos planos do detentor da pedra residual relativos a esse aproveitamento e a rapidez da verificação desse facto depois de depositada a pedra residual na zona de armazenagem?»

Quanto à questão principal

22. O artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442 define os resíduos como «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.» O referido anexo e o CER precisam e concretizam esta definição propondo listas de substâncias e de objectos que podem ser qualificados como resíduos. Estas listas têm, porém, carácter meramente indicativo e a qualificação como resíduos resulta, antes de mais, como sublinha com razão a Comissão, do comportamento do detentor, consoante pretenda ou não desfazer-se das substâncias consideradas. Por isso, o âmbito de aplicação do conceito de resíduo depende do significado da expressão «se desfazer» (acórdão de 18 de Dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Colect., p. I-7411, n.º 26).

23. A expressão «se desfazer» deve ser interpretada tendo em conta o objectivo da directiva que, nos termos do 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, bem como à luz do artigo 174.º, n.º 2, CE, que dispõe que a política da Comunidade no domínio do ambiente terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado e se baseia, nomeadamente, nos princípios da precaução e da acção preventiva. Daqui resulta que o conceito de resíduo não pode ser interpretado de modo restritivo (v. acórdão de 15 de Junho de 2000, ARCO Chemie Nederland e o., C-418/97 e C-419/97, Colect. p. I-4475, n.º 36 a 40).

24. Mais especialmente, a questão de saber se determinada substância é um resíduo deve ser apreciada à luz de todas as circunstâncias, tendo em conta o objectivo da Directiva 75/442 e garantindo que a sua eficácia não éposta em causa (acórdão ARCO Chemie Nederland e o., já referido, n.ºs 73, 88 e 97).

25. Nenhum critério determinante é proposto pela Directiva 75/442 para descobrir a vontade do detentor de se desfazer de uma substância ou de um objecto determinados. Todavia, o Tribunal de Justiça, a quem foram colocadas várias vezes questões sobre a qualificação ou não como resíduos de diversas substâncias, forneceu certas indicações susceptíveis de possibilitarem a interpretação da vontade do detentor. É tendo em conta esses elementos e à luz dos objectivos da Directiva 75/442 que se deve analisar a qualificação da pedra residual e apreciar se a mesma é abrangida pela categoria de resíduos de extração de matérias-primas, a que se refere o ponto Q 11 do anexo I da referida directiva.



26. A Comissão analisa as operações de eliminação e de valorização de uma substância ou de um objecto como uma manifestação da vontade de «se desfazer» deles na acepção do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442. Os artigos 4.º, 8.º, 9.º, 10.º e 12.º desta directiva descrevem estas operações, na sua opinião, como o modo de tratamento dos resíduos. Entre estas operações, constam a deposição sobre o solo ou no seu interior, designadamente o aterro sanitário (ponto D 1 do anexo II A), a armazenagem enquanto se aguarda a execução de uma das operações de eliminação (ponto D 15 do anexo II A) e a acumulação de resíduos destinados a uma das operações de valorização (ponto R 13 do anexo II B). A pedra residual armazenada no local de extração ou no local de deposição transitória é, pois, objecto de uma operação de eliminação ou de valorização.

27. A distinção entre operações de eliminação ou de valorização dos resíduos e o tratamento de outros produtos é, porém, muitas vezes difícil de apreender. Assim, o Tribunal de Justiça já decidiu que o facto de uma substância ser sujeita a uma operação mencionada no anexo II B da Directiva 75/442 não permite concluir que se trata de se desfazer dessa substância e considerar, portanto, que essa substância é um resíduo (acórdão ARCO Chemie Nederland e o., já referido, n.º 82). A execução de uma operação mencionada no anexo II A ou no anexo II B da mesma directiva não permite, pois, por si só, qualificar uma substância como resíduo.

28. A associação de municípios e a Palin Granit afirmam que o lugar de armazenagem da pedra residual que resulta da exploração de uma pedreira não constitui um aterro, mas um depósito provisório de materiais reutilizáveis, na medida em que estes detritos são susceptíveis de ser utilizados para trabalhos de enchimento ou para a construção de portos e de diques.

29. Este argumento não basta para excluir a pedra residual da qualificação como resíduo. Com efeito, no seu acórdão de 28 de Março de 1990, Vessoso e Zanetti (C-206/88 e C-207/88, Colect. p. I-1461, n.º 9), o Tribunal definiu o conceito de resíduo no sentido de que o mesmo não exclui substâncias e objectos susceptíveis de reutilização económica. No seu 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.º 52), o Tribunal de Justiça precisou também que o sistema de fiscalização e de gestão estabelecido pela Directiva 75/442 pretende abranger todos os objectos e substâncias de que o proprietário se desfaça, mesmo que tenham valor comercial e sejam recolhidos a título comercial para efeitos de reciclagem, recuperação ou reutilização.

30. Nem o facto de esta pedra residual ser objecto de uma operação de tratamento referida pela Directiva 75/442 nem o facto de ser reutilizável permitem, por isso, afirmar se esta é ou não um resíduo na acepção da Directiva 75/442.

31. Há, pelo contrário, outras considerações mais determinantes.

32. Nos n.ºs 83 a 87 do acórdão ARCO Chemie Nederland e o., já referido, o Tribunal de Justiça sublinhou a importância do indício que consiste em saber se a substância é um resíduo de produção, ou seja, um produto que não se pretendeu produzir como tal com vista à sua utilização posterior. Como observa a Comissão, no processo principal, a produção de pedra residual não é o objecto principal da Palin Granit. Essa pedra residual só acessoriamente é produzida e a empresa procura limitar a sua quantidade. Ora, de acordo com o senso comum, um resíduo é o que cai quando se trabalha um material ou um objecto e que não é o resultado directamente procurado pelo processo de fabrico.

33. Por conseguinte, é evidente que os detritos da extração, que não são a produção principalmente procurada pelo explorador de uma pedreira de granito, são abrangidos, em princípio, pela categoria dos «[r]esíduos de extração e de preparação de matérias-primas» que consta no ponto Q 11 do anexo I da Directiva 75/442.

34. Pode contrapor-se a esta análise um argumento que consiste em afirmar que um objecto, um material ou uma matéria-prima que resultam de um processo de fabrico de extração que não são destinados essencialmente a produzi-lo podem constituir não um resíduo, mas um subproduto, do qual a empresa não deseja «[desfazer-se]», na acepção do artigo 1.º, alínea a), primeiro parágrafo, da Directiva 75/442, mas que tem a intenção de explorar ou comercializar em condições vantajosas para ela, num processo posterior, sem qualquer operação de transformação prévia.

35. Tal análise não seria contrária aos objectivos da Directiva 75/442. Com efeito, não há qualquer justificação para sujeitar às disposições desta directiva, que se destinam a prever a eliminação e valorização dos resíduos, bens, materiais ou matérias-primas que têm economicamente o valor de produtos, independentemente de qualquer transformação, e que, por si mesmos, estão sujeitos à legislação aplicável a estes produtos.

36. Todavia, tendo em conta a obrigação de interpretar de forma ampla o conceito de resíduo para limitar os inconvenientes ou prejuízos inerentes à sua natureza, obrigação recordada no n.º 23 do presente acórdão, deve circunscrever-se esta argumentação relativa aos subprodutos às situações em que a reutilização de um bem, de um material ou de uma matéria-prima não seja meramente eventual, mas certa, sem transformação prévia, e na continuidade do processo de produção.

37. Verifica-se, por isso, que, para além do critério que se baseia na natureza ou não de resíduo de produção de uma substância, o grau de probabilidade de reutilização dessa substância, sem operação de transformação prévia, constitui um segundo critério pertinente para apreciar se essa substância é ou não um resíduo na acepção da Directiva 75/442. Se, para além da simples possibilidade de reutilizar essa substância, existir um benefício económico para o detentor em fazê-lo, a probabilidade de tal reutilização é forte. Em tal hipótese, a substância em questão não pode ser analisada como um incômodo de que o detentor procura «[desfazer-se]», mas como um autêntico produto.

38. Ora, no processo principal, o Governo finlandês sublinha, com razão, que as únicas reutilizações imagináveis da pedra residual na forma presente, por exemplo, por ocasião de trabalhos de enchimento ou de construção de portos e de diques, necessitam, na maior parte das hipóteses, de operações de armazenagem que podem ser duráveis, que constituem um encargo para o explorador e estão potencialmente na origem de danos ambientais que a Directiva 75/442 procura precisamente limitar. A reutilização só é, por isso, segura e só é concebível a mais ou menos longo prazo, de forma que a pedra residual não pode ser considerada senão como «resíduos de extração», de que o explorador tem «a intenção ou a obrigação de se desfazer», na acepção da Directiva 75/442, e, por conseguinte, está abrangida pela categoria referida no ponto Q 11 do anexo I da referida directiva.

39. Deve, pois, responder-se à questão principal do órgão jurisdicional de reenvio que o detentor da pedra residual libertada na extração de pedra, armazenada no local por tempo indeterminado enquanto aguarda uma eventual utilização, se desfaz ou tem intenção de se desfazer dela, pelo que a mesma deve ser qualificada como resíduo na acepção da Directiva 75/442.

Quanto às questões subordinadas a) a d)

40. Quanto à questão subordinada d), deve observar-se que o Tribunal de Justiça já lhe respondeu no âmbito da análise da questão principal. Com efeito, a incerteza que incide sobre os projectos de utilização da pedra residual e a impossibilidade de a reutilizar na sua totalidade permitem concluir pela qualificação como resíduos de todos estes detritos e não apenas dos que não são objecto de tais projectos.

41. Em todo o caso, em conformidade com o artigo 11.º da Directiva 75/442, as autoridades nacionais continuam a poder adoptar regras que prevejam as dispensas de autorização e a conceder essas dispensas relativamente às operações de eliminação e de valorização de certos resíduos e os órgãos jurisdicionais nacionais podem continuar a assegurar o respeito destas regras, em conformidade com os objectivos da Directiva 75/442.

42. No que respeita à questão subordinada a), convém observar que, tendo em conta a resposta que acabamos de dar à questão principal, o lugar de armazenagem da pedra residual, que se encontra no lugar de extração, no terreno situado na proximidade ou mais longe, não tem qualquer influência quanto à qualificação desta como resíduo. Da mesma forma, as condições de armazenagem e a duração da armazenagem temporária de materiais não fornecem por si mesmas qualquer indicação quanto ao valor que a empresa lhes atribui nem quanto às vantagens que deles poderá retirar. Não permitem determinar se o detentor dos materiais deseja ou não desfazer-se deles.

43. No que respeita à questão subordinada b), deve recordar-se que, no n.º 87 do acórdão ARCO Chemie Nederland e o., já referido, o Tribunal de Justiça considerou que constituía um indício da existência de uma acção, de uma intenção ou de uma obrigação de se desfazer de uma substância, na acepção do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442, o facto de essa substância ser um resíduo cuja composição não é adaptada à utilização que dela é feita ou ainda quando essa utilização deve fazer-se em condições especiais de precaução em razão da perigosidade da sua composição para o ambiente.

44. No que respeita à pedra residual, a circunstância de ter a mesma composição que os blocos de pedra extraídos da pedreira e não mudar de estado físico poderia, portanto, torná-la adaptada para a utilização que dela pode ser feita. Todavia, este argumento só seria determinante se todos os detritos fossem reutilizados. Ora, não se contesta que o valor comercial dos blocos de pedra depende do seu tamanho, da sua forma, da possibilidade da sua utilização no sector da construção,



qualidades que, apesar da identidade da sua composição, não apresenta a pedra residual. Por isso, estes detritos não deixam de ser resíduos de produção.

45. Além disso, o risco de danos para o ambiente induzido pela pedra residual não utilizada não é atenuado por essa identidade de composição mineral, na medida em que esta não exclui as operações de armazenagem destes materiais, que têm efeitos sobre o ambiente.

46. Em todo o caso, mesmo que uma substância seja objecto de uma operação de valorização completa e adquira assim as mesmas propriedades e características que uma matéria-prima, pode todavia ser considerada como resíduo se, em conformidade com a definição do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442, o seu detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer dela.

47. No que respeita à questão subordinada c), deve sublinhar-se que o facto de a pedra residual não implicar um dano para a saúde humana ou para o ambiente também não constitui um elemento que permita afastar a qualificação de resíduo.

48. Com efeito, há que reconhecer, em primeiro lugar, que a Directiva 75/442, relativa aos resíduos, é completada pela Directiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos (JO L 377, p. 20), o que implica que o conceito de resíduo não se deduz da perigosidade das substâncias.

49. Em seguida, mesmo supondo que a pedra residual não implica, pela sua composição, qualquer risco para a saúde humana ou para o ambiente, a sua acumulação é necessariamente fonte de inconvenientes e de danos para o ambiente, uma vez que a sua reutilização completa não é nem imediata nem sequer sempre concebível.

50. Finalmente, a inexistência de perigosidade da substância em causa não é um critério determinante para apreciar a intenção do seu detentor relativamente a ela.

51. Por isso, deve responder-se às questões subordinadas do órgão jurisdicional de reenvio que o lugar de armazenagem da pedra residual, a sua composição e o facto, ainda que se considere provado, de não implicar um verdadeiro risco para a saúde humana ou para o ambiente não são critérios pertinentes para se concluir ou não relativamente a ela pela qualificação de resíduo.

Quanto às despesas

52. As despesas efectuadas pelo Governo finlandês e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Korkein hallinto-oikeus, por despacho de 31 de Dezembro de 1999, declara:

1. O detentor da pedra residual libertada na extração de pedra, armazenada no local por tempo indeterminado enquanto aguarda uma eventual utilização, desfaz-se ou tem intenção de se desfazer dela, pelo que a mesma deve ser qualificada como resíduo na acepção da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos.

2. O lugar de armazenagem da pedra residual, a sua composição e o facto, ainda que se considere provado, de não implicar um verdadeiro risco para a saúde humana ou para o ambiente não são critérios pertinentes para se concluir ou não relativamente a ela pela qualificação de resíduo.

Macken

Puissochet

Schintgen

Skouris

Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 18 de Abril de 2002.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

F. Macken

Língua do processo: finlandês.

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

F. G. JACOBS

apresentadas em 17 de Janeiro de 2002

Processo C-9/00

Palin Granit Oy e Vehmassalo kasanterveystön

kuntayhtymän hallitu

contra

South West Finland Environment Centre

(pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Korkein hallinto-oikeus)

1. No caso presente, o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo, Finlândia) pediu ao Tribunal de Justiça que indicasse os critérios relevantes para determinar se, numa série de circunstâncias determinadas, a pedra residual libertada na extração de granito deve ser considerada resíduo na acepção da Directiva 75/442 relativa aos resíduos.

Directiva relativa aos resíduos

2. O terceiro considerando do preâmbulo da Directiva 75/442 determina que «qualquer regulamentação em matéria de eliminação dos resíduos deve ter como objectivo essencial a protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, transporte, tratamento, armazenamento e depósito dos resíduos».

3. O primeiro considerando do preâmbulo da Directiva 91/156, que altera a Directiva 75/442 e substitui as suas disposições essenciais, determina que «as alterações tomem como base um nível elevado de protecção do ambiente».

4. O artigo 1.º, alínea a), da directiva, na versão alterada (a seguir «directiva relativa aos resíduos»), define «resíduo» como «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».

5. O artigo 1.º, alínea c), define «detentor» como «o produtor dos resíduos ou a pessoa singular ou colectiva que tem os resíduos na sua posse».

6. O anexo I da directiva, intitulado «Categorias de resíduos», inclui, sob o título Q11, os «Resíduos de extração e de preparação de matérias-primas (por exemplo, resíduos de exploração mineira ou petrolífera, etc.)». O título final, Q16, menciona «Qualquer substância, matéria ou produto que não esteja abrangido pelas categorias acima referidas».

7. O artigo 1.º, alínea a), determina igualmente que a Comissão elabore uma lista dos resíduos pertencentes às categorias constantes do anexo I. Em conformidade com esta disposição, foi adoptada uma lista pormenorizada de resíduos, designada Catálogo Europeu de Resíduos, através da Decisão 94/3/CE. Embora se determine no catálogo que o facto de uma determinada matéria figurar no catálogo não significa que essa matéria constitui um resíduo em todas as situações mas apenas quando satisfizer a definição de resíduo, observe-se que a primeira categoria, 01 00 00, intitula-se «Resíduos da prospecção e exploração de minas e pedreiras e dos tratamentos posteriores das matérias extraídas».

8. O artigo 4.º da directiva determina:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam aproveitados ou eliminados sem pôr em perigo a saúde humana e sem utilizar processos ou métodos susceptíveis de agredir o ambiente e, nomeadamente:

- sem criar riscos para a água, o ar, o solo, a fauna ou a flora,
- sem causar perturbações sonoras ou por cheiros,
- sem danificar os locais de interesse e a paisagem.

Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para proibir o abandono, a descarga e a eliminação não controlada de resíduos.»

9. A directiva define «eliminação» como «qualquer das operações previstas no anexo II A» e «aproveita-mento» como «qualquer das operações previstas no anexo II B».

10. Os anexos II A e II B da directiva intitulam-se, respectivamente, «Operações de eliminação» e «Operações de valorização».

11. O anexo II A inclui, sob o título D1, a «Deposição sobre o solo ou no seu interior (por exemplo, aterro sanitário, etc.)», sob o título D12, a «Armazenagem permanente (por exemplo, armazenagem de



contentores numa mina, etc.)» e, sob o título D15, a «Armazenagem enquanto se aguarda a execução de uma das operações enumeradas de D1 a D14 (com exclusão do armazenamento temporário, antes da recolha, no local onde esta é efectuada)».

12. O anexo II B inclui, sob o título R5, a «Reciclagem/recuperação de outras matérias inorgânicas» e, sob o título R13, a «Acumulação de resíduos destinados a uma das operações enumeradas de R1 a R12 (com exclusão do armazenamento temporário, antes da recolha, no local onde esta é efectuada)».

13. Nos termos da directiva, os Estados-Membros devem garantir que qualquer detentor de resíduos confie a sua manipulação a um serviço de recolha ou a uma empresa que efectue as operações referidas nos anexos II A ou II B, ou proceda ele próprio ao respectivo aproveitamento ou eliminação, em conformidade com o disposto na directiva. Qualquer estabelecimento ou empresa que elimine ou recupere resíduos deve obter uma autorização. As autorizações para eliminação «podem ser concedidas por um período determinado, ser renovadas, vir acompanhadas de condições e obrigações ou [...] nos casos em que o método de eliminação previsto não seja aceitável do ponto de vista da protecção do ambiente, ser recusadas».

Processo principal e questões prejudiciais

14. Nos termos da legislação finlandesa, é exigida uma autorização em matéria de meio ambiente para determinados projectos. A Palin Granit Oy, uma sociedade finlandesa, pediu à Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus (associação de municípios no sector da saúde pública de Vehmassalo, a seguir «associação de municípios») uma autorização em matéria de meio ambiente para exploração de uma pedreira. Nos termos do pedido, a pedra residual resultante da extração — cerca de 50 000 metros cúbicos por ano, que representava 65-80% da quantidade total de pedra extraída — seria armazenada num vazadouro confinante. Dos documentos apresentados no Tribunal de Justiça resulta que a pedra residual não tem as dimensões ou a forma adequadas para ser utilizada do mesmo modo que a pedra que é vendida depois da extração.

15. Segundo o pedido, o local de depósito, com 7,2 hectares de área, já estava a ser utilizado mas ainda havia espaço para o armazenamento de 700 000 metros cúbicos de material. A pedra residual seria utilizada em terraplenagens confinantes com a área de exploração, no enchimento de taludes e recuperação da paisagem e outros fins como aglomerados e material de aterro.

16. Na sequência de recurso interposto pela Turun ja Porin lääninhallitus (Administração Municipal de Turku e Pori), o Turun ja Porin lääninoikeus (Tribunal de Contencioso administrativo dos municípios de Turku e Pori) anulou a decisão da associação de municípios que concedeu a autorização em matéria de meio ambiente. O lääninoikeus declarou que a pedra residual devia ser considerada um resíduo, de forma que o que estava a ser construído no local era um aterro para resíduos industriais. A competência para conhecer do pedido cabia, portanto, nos termos da legislação nacional, ao Centro Regional do Meio Ambiente e não às autoridades municipais. Desta forma, o lääninoikeus transferiu o pedido de autorização para o Lounais-Suomen Ympäristökeskus (Centro do Meio Ambiente da Região Sudoeste da Finlândia, a seguir «centro do meio ambiente»).

17. Quer a Palin Granit quer a associação de municípios recorreram da decisão do lääninoikeus para o Korkein hallinto-oikeus, pedindo que a decisão fosse anulada, alegando que, uma vez que a pedra residual não constitui um resíduo na acepção da legislação nacional de execução da directiva, o seu armazenamento não constitui um local de aterro, pelo que a competência para conhecer do pedido é da associação de municípios.

18. A questão que se coloca ao Korkein hallinto-oikeus é, consequentemente, a de saber qual a autoridade administrativa competente para conhecer do pedido de autorização. O Korkein hallinto-oikeus explica no despacho de reenvio que a resposta a esta questão depende de saber se a pedra residual resultante da extração da pedreira deve, nas circunstâncias do caso presente, ser considerada resíduo na acepção da directiva relativa aos resíduos. A Palin Granit apresentou no Korkein hallinto-oikeus três argumentos em apoio da sua tese de que a pedra residual não deve ser considerada resíduo.

19. Em primeiro lugar, salientou que a pedra residual é constituída por vários tipos de granito. A sua composição mineral é a mesma que a da rocha originária da qual é extraída. O seu estado físico não se altera independentemente do tempo e do modo de armazenamento e é inofensiva para o meio ambiente.

20. Em segundo lugar, a Palin Granit observou que a pedra residual — contrariamente aos subprodutos da actividade mineira — pode ser reutilizada directamente sem ter que ser submetida a operações de recuperação especiais, por exemplo, em terraplenagens e diques.

21. Em terceiro lugar, afirmou que a pedra residual era armazenada nas imediações do local de extracção, num local confinante, para utilização posterior.

22. O Korkein hallinto-oikeus considera que a jurisprudência do Tribunal de Justiça não resolve directamente a questão de saber se, tendo estes factores em conta, a pedra residual é um resíduo e, consequentemente, colocou ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«Deve a pedra residual liberta na extracção da pedra útil ser considerada resíduo na acepção do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, tendo em conta os critérios que adiante se questionam nas letras a) a d)?

a) Para efeitos da questão que acima se coloca, que importância tem o facto de a pedra residual ser armazenada numa área confinante com a área de extracção, aguardando utilização posterior? Em geral, é importante o facto de a pedra residual ser armazenada na própria área de extracção, numa área confinante com a mesma, ou mais longe?

b) Que importância têm para essa apreciação os factos de a pedra residual ser, quanto à sua composição, igual à rocha da qual foi liberta e de essa composição não sofrer alteração, independentemente do tempo ou do modo de armazenagem?

c) Que importância tem para essa apreciação o facto de a pedra residual não ser perigosa para a saúde humana nem para o meio ambiente? Para se decidir se a pedra residual é um resíduo, que importância se deve atribuir, em geral, aos efeitos que a pedra residual pode ter, se os tiver, na saúde e no meio ambiente?

d) Nessa apreciação, que importância se deve atribuir ao facto de existir a intenção de retirar a pedra residual, total ou parcialmente, da zona de armazenagem para o seu aproveitamento, por exemplo, em terraplenagem ou diques, e o facto de a pedra residual poder ser valorizada tal como se encontra, sem necessidade de ser submetida a operações de transformação ou outras equivalentes? A esse respeito, em que medida se deve levar em conta o grau de exactidão dos planos do detentor da pedra residual relativos a esse aproveitamento e a rapidez da verificação desse facto depois de depositada a pedra residual na zona de armazenagem?»

23. A associação de municípios, o Governo finlandês e a Comissão apresentaram observações escritas. Não houve lugar a audiência.

Análise

24. Embora o «resíduo» seja definido no artigo 1.º, alínea a), da directiva relativa aos resíduos como «quaisquer substâncias ou objectos [...] de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer», esta definição não é completa mas depende, por sua vez, do significado de «desfazer», que não é objecto de definição. Os conceitos de «resíduo», em geral, e de «desfazer», em especial, já foram analisados pelo Tribunal de Justiça em várias decisões. Embora o Tribunal de Justiça não tenha dado uma definição extensiva de resíduo, podem ser extraídos da jurisprudência os seguintes princípios.

25. Em primeiro lugar, a expressão «desfazer» deve ser interpretada à luz da finalidade da directiva, que consiste na protecção da saúde humana e do meio ambiente dos efeitos nocivos causados pela recolha, transporte, tratamento, armazenagem e descarga de resíduos, e do artigo 174.º, n.º 2, CE, nos termos do qual a política da Comunidade no domínio do ambiente tem por objectivo atingir um nível de protecção elevado e deverá basear-se, inter alia, nos princípios da precaução e da acção preventiva. Consequentemente, o conceito de «resíduo» não pode ser objecto de interpretação restritiva. Mais especialmente, a questão de saber se determinada substância é um resíduo deve ser determinada à luz de todas as circunstâncias, tendo em conta o objectivo da directiva e a necessidade de garantir que a sua eficácia não é posta em causa.

26. Em segundo lugar, embora a expressão «desfazer» englobe a eliminação e o aproveitamento de uma substância ou de um objecto, o facto de essa substância ser sujeita a uma operação mencionada no anexo II B da directiva não permite concluir que se trata de se desfazer dessa substância e considerar, portanto, que se está perante um resíduo. Todavia, certas circunstâncias podem constituir indícios de que o detentor se desfaz da substância ou tem intenção ou obrigação de se desfazer dela na acepção do artigo 1.º, alínea a), da directiva. Isso acontecerá, nomeadamente, quando a substância utilizada é um resíduo de produção.

27. Em terceiro lugar, o conceito de resíduo pode englobar substâncias e objectos susceptíveis de reutilização económica. Pode englobar igualmente as substâncias e objectos susceptíveis de



aproveitamento responsável para o ambiente e sem tratamento radical: o impacto do tratamento desta substância sobre o ambiente não tem incidência determinante sobre a sua qualificação como resíduo. Em termos mais gerais, o método de tratamento ou de utilização de uma substância não é decisivo para determinar se deve ser qualificado ou não como resíduo que, em conformidade com o artigo 1.º, alínea a), da directiva, é definido por referência ao facto de o detentor se desfazer do resíduo ou à sua intenção ou obrigação de dele se desfazer.

28. Finalmente, o facto de uma substância ser qualificada resíduo reutilizável sem certeza alguma de reutilização não subtrai essa substância ao objectivo da directiva.

29. O presente processo refere-se aos resíduos resultantes da extração de granito que são armazenados num local até serem utilizados — a curto prazo, para reforçar e recuperar a paisagem da área de exploração, ou a longo prazo, se e quando necessário, como aglomerado e como aterro — ou (como se pode deduzir dos termos da questão colocada) indefinidamente, se essa utilização não se concretizar.

30. O Governo finlandês alega essencialmente que a pedra residual resultante da extração de pedra não constitui resíduo na acepção da directiva quando a sua utilização é parte integrante da produção e é utilizada directamente sem ser submetida a operações de recuperação ou de eliminação.

31. A Comissão considera que, com base nos factos, a pedra residual constitui um resíduo na acepção da directiva na medida em que tem que ser submetida a operações de eliminação e de recuperação nos termos dos anexos II A e II B da directiva e constitui um subproduto que não é imediatamente utilizável.

32. De notar que as observações foram apresentadas antes de o Tribunal de Justiça se ter pronunciado no processo ARCO, pelo que não reflectem inteiramente a jurisprudência relevante.

33. Em minha opinião deve, de qualquer forma, concluir-se, quanto aos resíduos que permanecem indefinidamente no local, que se trata de se desfazer deles, pelo que constituem resíduos. O depósito e o armazenamento de quantidades consideráveis de pedra residual implica manifestamente — como observa o Governo finlandês — o risco de poluição, através de ruídos e de poeiras e de danificar de forma chocante a paisagem rural. Ora, é precisamente este tipo de situações que a directiva procura evitar.

34. Pode objectar-se que não se pode considerar correctamente que o acto de depositar a pedra residual significa desfazer-se dela, uma vez que nesse momento o produtor dos resíduos desconhece se os mesmos serão utilizados ou não. Todavia, há que ter presente que a definição de resíduo que consta do artigo 1.º, alínea a), da directiva inclui substâncias ou objectos de que o detentor tem intenção de se desfazer. Deve considerar-se que o detentor que tem intenção de deixar indefinidamente armazenada no local a pedra residual que não venha a utilizar de outro modo preenche a definição, mesmo que no momento em questão não possa identificar a pedra que ficará e aquela que será utilizada. Qualquer outra interpretação seria manifestamente contrária à finalidade da directiva e aos objectivos da política comunitária do ambiente, definida no artigo 174.º, n.º 2, CE, e poderia pôr em causa a eficácia da directiva.

35. Concluo, assim, que a pedra residual indefinidamente depositada deve ser considerada resíduo na acepção da directiva. Mais concretamente, tal depósito pode ser considerado operação de eliminação nos termos quer do título D1 do anexo II A da directiva, «Deposição sobre o solo ou no seu interior (por exemplo, aterro sanitário, etc.)», quer do título D12, «Armazenagem permanente (por exemplo, armazenagem de contentores numa mina, etc.)», e, consequentemente, sujeitos ao requisito da autorização na acepção do artigo 9.º da directiva.

36. Quanto aos resíduos armazenados enquanto se aguarda a sua utilização final, parece-me que o objectivo da directiva impõe que também eles devem ser considerados substâncias ou objectos de que o detentor se desfaz ou tem intenção de se desfazer. Em especial, como a Comissão observa, a inexistência de garantias de que tais resíduos serão utilizados determina que os mesmos sejam abrangidos pelo objectivo da legislação comunitária relativa aos resíduos. Além disso, mesmo que fossem finalmente utilizados, o seu depósito enquanto se aguarda a sua utilização final pode claramente provocar o mesmo tipo de danos para o meio ambiente, incluindo poluição através de ruídos e poeiras e o risco de «danificar a paisagem» na acepção do artigo 4.º da directiva, como se estivessem depositados indefinidamente.

37. Daqui resulta que a utilização potencial a que pode ser destinada a pedra residual inclui teraplenagens confinantes com a área de exploração, o enchimento de taludes e recuperação da paisagem e outros fins como aglomerados (utilizados, por exemplo, na construção de portos e diques) e material de aterro. Estas utilizações podem constituir eliminação ou recuperação, dependendo

do objectivo principal da operação e, especialmente, do facto de saber se, caso os resíduos não existissem, seria necessário utilizar outra substância para a mesma operação por razões que não estão ligadas à armazenagem de resíduos.

38. A armazenagem da pedra residual no local enquanto se aguarda a sua utilização futura é, em si, equivalente a uma operação de eliminação ou de recuperação na acepção do título D15 do anexo II A ou do título R13 do anexo II B.

39. O órgão jurisdicional de reenvio refere uma série de pontos que reflectem as circunstâncias do processo principal e pergunta se tais pontos são efectivamente pertinentes para a questão de saber se a pedra residual resultante da extração de pedra deve ser considerada resíduo na acepção da directiva.

40. Em primeiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se é relevante o facto de a pedra residual ser armazenada num local confinante à área de exploração enquanto aguarda posterior utilização e, em geral, se é relevante o facto de ser armazenada no local de exploração, num local próximo ou num local distante da exploração.

41. Já indiquei que considero que o facto de a pedra residual ser armazenada enquanto aguarda posterior utilização não impede a sua classificação como resíduo. O Governo finlandês e a Comissão são da mesma opinião.

42. Quanto à situação do local de armazenagem, nada na directiva permite supor que é relevante para a classificação da pedra residual como resíduo saber se a pedra está armazenada no local da exploração ou noutro local, adjacente ou mais distante. A questão de saber se a pedra residual é um resíduo depende exclusivamente de saber se se pretende desfazer-se dela. Seria claramente contrário aos objectivos da directiva, como sublinha o Governo finlandês, que o produtor de resíduos pudesse subtrair as suas operações ao âmbito de aplicação da legislação relativa aos resíduos através da simples armazenagem de resíduos num local em vez de outro.

43. Mas a situação do local de armazenagem pode, em determinadas circunstâncias, como observa o Governo finlandês, determinar se é exigida uma autorização, uma vez que poderia deduzir-se da formulação dos títulos D15 do anexo II A e R13 do anexo II B que a armazenagem temporária no local onde os resíduos são produzidos enquanto não são recolhidos para eliminação ou recuperação não é uma operação de eliminação ou recuperação e, consequentemente, não está sujeita ao requisito da autorização na acepção dos artigos 9.º, n.º 1, e 10.º da directiva.

44. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se é relevante que a composição dos resíduos (i) seja a mesma que a da rocha originária da qual foram extraídos e (ii) que o seu estado físico não se altere independentemente do tempo e do modo de armazenamento.

45. Mais uma vez, em minha opinião, estas características da pedra residual são irrelevantes para efeitos da sua classificação como resíduo, embora em termos mais gerais, como observam a Comissão e o Governo finlandês, a composição de uma substância possa determinar se se trata de resíduos perigosos na acepção da Directiva 91/689/CEE do Conselho, de 12 de Dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos. De modo semelhante, podem existir circunstâncias em que a composição de uma substância pode ser decisiva para determinar se o detentor se desfaz — ou se existe intenção ou obrigação de se desfazer — da substância: como o Tribunal de Justiça declarou no acórdão ARCO, o facto de essa substância ser um resíduo cuja composição não é adaptada à utilização que dela é feita ou de deverem ser tomadas precauções especiais quando essa utilização é feita, em razão da natureza perigosa da sua composição para o ambiente, pode considerar-se um indício de que o utilizador se desfaz da substância.

46. Contudo, nada na directiva permite pensar que a composição de uma substância determina em termos mais gerais se se trata de um resíduo. A definição de resíduo contida no artigo 1.º, alínea a), da directiva refere-se a *quaisquer substâncias ou objectos* abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I; o próprio anexo contém uma categoria residual que se refere a *quaisquer materiais, substâncias ou produtos*. Além disso, resulta claramente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o conceito de resíduo deve ser objecto de interpretação restritiva. Concretamente, algumas das categorias de resíduos especificadas no anexo I da directiva demonstram que os resíduos que tenham a mesma composição que a sua matéria de origem podem constituir resíduos: veja-se, por exemplo, o título Q10, que inclui resíduos de maquinagem/acabamento, e o título Q11, que inclui resíduos provenientes da extração e da preparação de matérias-primas. Esta conclusão é confirmada igualmente por algumas categorias de resíduos que figuram no Catálogo Europeu de Resíduos: ver, por exemplo, alguns dos resíduos que constam da lista sob os títulos 01 01 00 (resíduos de extração de minérios), 01 04



01 (gravilha e fragmentos de rocha), 01 04 06 (resíduos do corte e serragem de pedra), 03 01 00 (resíduos do processamento de madeiras e produção de painéis e mobiliário), 04 00 00 (resíduos das indústrias do couro e produtos de couro e têxtil), 10 11 00 (resíduos do fabrico do vidro e de produtos de vidro), 12 01 00 [resíduos de moldagem (fundição, soldadura, prensagem, estampagem, torneamento, corte e fresagem)] e 17 00 00 [resíduos de construção e demolição (incluindo construção de estradas)]. Acrescente-se que no acórdão Tombesi o Tribunal de Justiça estava claramente na disposição de admitir que os fragmentos de mármore são resíduos na acepção da directiva.

47. Do mesmo modo, nada permite pensar que o facto de uma substância ser estável significa que a mesma não pode ser um resíduo: com efeito, como observa a Comissão, pode ser ainda mais importante garantir que os resíduos que subsistem por tempo indefinido sejam recuperados ou eliminados. Mais uma vez, esta interpretação é apoiada quer pela definição lata de resíduos dada pela directiva conforme interpretada pelo Tribunal de Justiça quer por algumas categorias que constam do Catálogo Europeu de Resíduos, por exemplo, sob o título 01 00 00 (resíduos da prospecção e exploração de minas e pedreiras e dos tratamentos posteriores das matérias extraídas), que abrange vários tipos de rochas e pedras, e sob o título 10 11 02 (resíduos de vidro).

48. Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se é relevante o facto de a pedra residual não ser perigosa para a saúde humana e que importância se deve atribuir, em geral, aos possíveis efeitos que a pedra residual pode ter na saúde e no meio ambiente a fim de determinar se se trata de um resíduo.

49. Parece-nos claro que estes factores são igualmente irrelevantes para a questão de saber se a pedra residual é abrangida pela definição de resíduo. Sublinho uma vez mais a natureza exaustiva da definição de resíduo que figura no artigo 1.º, alínea a), e no anexo I da directiva. Mesmo que o tribunal de reenvio tenha razão quando afirma que os resíduos em questão são inofensivos para a saúde humana e para o meio ambiente (mas ver n.º 33, *supra*), tal facto é irrelevante para determinar se se trata de resíduos. Esta questão, como já sublinhei, depende unicamente de saber se o seu detentor se desfaz — ou se tem intenção ou obrigação de se desfazer — deles.

50. Além disso, a posição do tribunal de reenvio e do Governo finlandês parece assentar no pressuposto de que um produto, pelo simples facto de ser «natural» (por oposição, suponho, ao fabricado pelo homem), não constitui um resíduo. Esta suposição é claramente errada: muitos produtos naturais são, como é previsível, enumerados no Catálogo Europeu de Resíduos [v., em especial, muitos dos produtos que constam do título 02 00 00 (resíduos de produção primária da agricultura, horticultura, caça, pesca e aquacultura, e da preparação e processamento de produtos alimentares)].

51. Porém, se determinados resíduos forem inofensivos, será obviamente mais fácil preencher o requisito do artigo 4.º da directiva de que os resíduos, uma vez rejeitados, sejam aproveitados ou eliminados «sem pôr em perigo a saúde humana e sem utilizar processos ou métodos susceptíveis de agredir o ambiente».

52. Finalmente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se tem importância o facto de existir a intenção de transferir a pedra residual, total ou parcialmente, da zona de armazenagem para o seu aproveitamento, por exemplo, em terraplenagem ou diques, e o facto de a pedra residual poder ser recuperada no estado em que se encontra, sem necessidade de ser submetida a operações de transformação ou a outras operações equivalentes e, mais especificamente, em que medida tem importância o facto de o detentor ter planos definidos para essa utilização e o lapso de tempo decorrido entre o depósito no local de armazenagem e a utilização da pedra residual.

53. Já dei resposta negativa a grande parte da questão. Ainda não abordei, porém, a importância da alegada falta de transformação.

54. Mesmo que a afirmação de que a pedra residual pode ser recuperada sem ser necessário submetê-la a operações de transformação ou a operações equivalentes (e observe-se que o Governo finlandês defende que é possível que os resíduos tenham que ser partidos em fragmentos mais pequenos dependendo da utilização prevista), não vejo de que forma este facto pode afectar a sua classificação como resíduo, que depende, repito, de saber se o detentor se desfaz, se tem intenção ou obrigação de se desfazer dos resíduos. De qualquer forma, resulta claramente do acórdão ARCO que nem o grau de transformação a que é submetida a substância ao ser recuperada nem o impacto no meio ambiente desse tratamento têm qualquer influência na sua classificação como resíduo. Admitindo — como parece ter acontecido — que o detentor da pedra residual se desfaz realmente dela ou pelo menos tinha intenção de desfazer-se, a sua utilização futura que não exija transformação constitui ainda recuperação na acepção do título R5 do anexo II B da directiva, «Reciclagem/recuperação de outras matérias inorgânicas».

Conclusão

55. Com base nas considerações precedentes, proponho que às questões colocadas pelo Korkein hallinto-oikeus seja dada a seguinte resposta:

- 1) Deve considerar-se que o detentor da pedra residual libertada na extração de pedra armazenada no local enquanto aguarda possível utilização posterior se desfaz ou tem intenção de se desfazer dela e, consequentemente, deve ser classificada como resíduo na acepção do artigo 1.º, alínea a), da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991.
- 2) É irrelevante para a classificação da pedra residual como resíduo o facto de a) a mesma estar armazenada no local de extração, numa área confinante com o mesmo ou afastada; b) a sua composição ser idêntica à da rocha da qual foi extraída e de a sua composição não se alterar independentemente do tempo ou do modo de conservação; c) não ser perigosa para a saúde humana e para o meio ambiente ou d) poder ser recuperada no estado em que se encontra sem necessidade de ser submetida a operações de transformação ou a operações equivalentes.

Comentário

1. O Tribunal de Justiça, os resíduos e os subprodutos

Esta é a segunda vez que comentamos um Acórdão do Tribunal de Justiça da Comunidade Europeia relativo ao conceito comunitário de resíduo.

Há quatro anos, no n.º 2 de 1998 da RevCEDOUA, debruçámo-nos sobre o processo C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*. Neste processo, com Acórdão de 18 de Dezembro de 1997, o Tribunal pronunciou-se sobre a legitimidade de a lei belga isentar, de forma genérica, de qualquer autorização prévia, todas as operações de gestão de resíduos, desde que estivessem «integradas num processo de produção industrial». Após um longa argumentação, o Tribunal concluía que mesmo as operações, que se destinavam ao re-aproveitamento material ou energético de certas substâncias, são operações de gestão de resíduos e, portanto, devem estar sujeitas a uma autorização prévia.

Numa análise de conjunto da jurisprudência comunitária sobre o conceito comunitário de resíduo, verificamos que o elemento comum a todos os casos é a relutância do Tribunal de Justiça em aceitar quaisquer dos critérios avançados para a caracterização dos resíduos. Curiosamente, a esta relutância tem correspondido uma paralela insistência, da parte dos Estados e dos operadores económicos, em propor novos sinais distintivos de *resíduos e matérias-primas secundárias*.

De modo, a primeira questão que devemos colocar é a da legitimidade do problema: será legítimo, à luz do direito comunitário, que os Estados membros procurem formas de distinguir resíduos de matérias-primas secundárias?

A resposta é, sem dúvida, afirmativa.

No acórdão *ARCO Chemie*, de 2000, o Tribunal admitiu expressamente a possibilidade de os Estados estabelecerem esses critérios, desde que tal não tenha por efeito restringir o âmbito de aplicação da directiva: «na falta de disposições comunitárias, os Estados-Membros têm liberdade para escolher os modos de prova dos diferentes elementos definidos nas directivas¹ que transpõem, desde que isso não ponha em causa a eficácia do direito comunitário»². De forma ainda mais clara, no acórdão *Inter-Environnement Wallonie*, o Tribunal de Justiça apressava-se a esclarecer que a sua decisão não prejudicava «(...)a distinção que deve ser operada (...) entre o aproveitamento de resíduos (...) e o tratamento industrial normal de produtos que não sejam resíduos, seja qual for (...) a dificuldade de tal distinção».

Apesar desta grande abertura jurisprudencial, ainda não foi esta a primeira vez que aquele Tribunal aceitou qualquer dos critérios oferecidos pelas partes no processo sub judice para provar que um determinado subproduto industrial não é um resíduo.

2. Os clássicos argumentos anti-residuais

O acórdão Palin Granit representa o culminar de uma teia crescente de argumentos em que o Tribunal se tem vindo a enredar para fundar, por razões estritamente ambientais, um conceito muito amplo de resíduo.

Porém, o Tribunal de Justiça e o Advogado-Geral F.G. Jacobs encarregaram-se de refutar rapidamente todos estes argumentos (em muitos casos mediante simples remissão para anteriores arrestos).

A argumentação aduzida, em uníssono, pela empresa de exploração de massas minerais *Palin Granit Oy* e pela Associação de Municípios de Vehmassalo (a *Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*), visava fundamentar o carácter não residual dos 50 000 m³ de pedra de granito de pequena dimensão anualmente produzidos e armazenados temporariamente no local da extração.

Em favor desta posição concorreram os argumentos *anti-residuais* mais clássicos:

1. A *intenção declarada*: a gravilha de granito era vista como um subproduto do processo de produção principal e a intenção subjacente à sua produção era a comercialização. Logo, o destino pretendido para aquelas substâncias era a *valorização* e não a eliminação. Portanto, o armazenamento era considerado como *temporário*, com vista à posterior colocação no mercado;
2. A *natureza da substância*: relativamente à natureza da substância, invocou-se a) a *identidade físico-química* da gravilha, tanto relativamente ao produto principal da empresa (pedras ornamentais), como relativamente ao local de onde foi extraído (a pedreira); b) a natureza humanamente *não transformada* da substância (a gravilha é uma substância natural); c) o carácter *reciclável* sem necessidade de transformação prévia (a gravilha pode ser utilizada para construção de diques e a sua utilização como material de enchimento para recuperação ambiental da pedreira estava prevista no próprio plano de gestão da pedreira); d) os *inexistentes perigos* para a saúde e para o ambiente (o granito é um material mineral inerte: estável e não reactivo).
3. A *utilidade comercial* da substância: o facto de a substância ter algum valor económico é um forte indício de que irá, efectivamente, ser reciclada; pelo contrário, a ausência de valor económico é indício de que se trata de um resíduo.
4. A *operação de gestão* a que a substância é sujeita: no caso concreto que estamos a analisar, a operação consistia num armazenamento temporário previamente a outra operação de gestão que tanto poderia ser de eliminação (operação D15 do anexo I da Directiva 75/442) ou de valorização (operação R13 do anexo II da Directiva 75/442).

Toda a argumentação pode ser assim esquematizada:



3. O granito de Vehmassalo

No presente processo, o Advogado-Geral começou por se descartar do argumento da identidade físico-química da pedra, demonstrando, como exemplos retirados do Catálogo Europeu de Resíduos (CER), que mesmo substâncias, que tenham a mesma natureza da substância de origem, não deixam de constituir resíduos (caso dos resíduos do processamento de madeiras e produção de painéis e mobiliário, dos resíduos das indústrias do couro e produtos de couro e têxtil, dos resíduos do fabrico do vidro e de produtos de vidro, dos resíduos de moldagem (fundição, soldadura, prensagem, estampagem, torneamento, corte e fresagem) e dos resíduos de construção e demolição).

Depois, afastou a *ausência de transformação* como característica relevante, mais uma vez recorrendo a exemplos do CER: também os resíduos de produção primária da agricultura, horticultura, caça, pesca e aquacultura, e da preparação e processamento de produtos alimentares são resíduos «naturais» e, mesmo assim, resíduos.



Quanto à operação de gestão declarada, *maxime* se for de valorização, é um argumento que várias vezes foi esgrimido perante o Tribunal do Luxemburgo como critério distintivo dos resíduos, mas que tem sido sistematicamente rejeitado pela esterilidade do chamado «factor circular»: «saber se há “aproveitamento” depende de saber se há “resíduos”, que por sua vez depende de saber se há “aproveitamento”»³. A este propósito é o acórdão *Abfall service*⁴ que dá a resposta: há valorização, se os resíduos puderem «preencher uma função útil, substituindo-se à utilização de outros materiais que deveriam ser utilizados para preencher essa função, o que permite preservar os recursos naturais».

Finalmente, dos acórdãos Zanetti⁵, *Inter-Environnement Wallonie*⁶ e Tombesi⁷, decorreu a fundamentação da irrelevância do carácter reciclável do resíduo; do acórdão *Resíduos da Walónia*⁸ a irrelevância do valor económico do resíduo; do acórdão *Abfall service* a irrelevância da *intenção declarada*; do acórdão *ARCO Chemie*⁹ a irrelevância da *inexistência de perigos para a saúde ou o ambiente*.

Mas então, se nenhum destes critérios é determinante, como poderemos saber se estamos perante um resíduo ou um produto? Restam-nos os indícios positivos de residualidade. Foi também no acórdão *ARCO Chemie* que o Tribunal encontrou um critério positivo de residualidade aceitável: a *intenção subjacente* à produção da substância. A substância é um *resultado directamente procurado* pelo seu produtor? Assim, se a substância fosse um *resultado directamente procurado* pelo seu produtor, seria um subproduto, se a substância não fosse um *resultado directamente procurado* pelo seu produtor, seria um resíduo.

Estranhamente, não ocorreu ao Tribunal que a razão explicativa para a Palin Granit limitar a sua produção de gravilha pode ser o facto de o produto principal — blocos de rocha granítica de grandes dimensões — lhe proporcionar margens de lucro substancialmente maiores. Neste caso era perfeitamente compreensível que o produtor pretendesse rentabilizar o produto principal e, inversamente, minimizar a produção de outros produtos acessórios menos rentáveis.

Acresce que, infelizmente, a realidade da vida escapa a esta simples lógica binária e este critério não pode ser auto-suficiente. Se uma mesma unidade de produção tiver, além do produto principal, um ou mais produtos acessórios, teremos que procurar mais pistas de residualidade.

E a segunda pista encontrou-a o Tribunal de Justiça na existência ou ausência de «*benefício económico*» resultante da reutilização da substância. Em contradição com posições anteriormente defendidas, aquela instância judicial reconheceu a relevância, para este efeito, do valor comercial intrínseco da substância!

No célebre caso *Resíduos da Valónia*, o Tribunal de Justiça argumentava da seguinte forma, contra a consideração do valor económico positivo dos resíduos: se o valor de mercado de uma substância residual depende de um conjunto de factores extrínsecos e incontroláveis (como a disponibilidade das matérias-primas que os resíduos vão substituir ou os próprios custos de eliminação, *maxime*, em aterro ou por incineração), esta enorme variabilidade do valor de mercado dos resíduos é contrária à segurança jurídica e à previsibilidade exigidas pelas relações comerciais e mesmo pela protecção do ambiente.

No presente caso, ao arreio deste entendimento, o mesmo Tribunal não teve qualquer pejo em considerar que o *benefício económico* é um importante reforço da elevada «probabilidade de reutilização» de uma substância em vez de uma mera «*eventual utilização*».

Aplicando agora estes dois indícios ao caso concreto da gravilha granítica, concluiu-se que «a produção de pedra residual não é o objecto principal da Palin Granit (...) e a empresa procura limitar a sua quantidade» e que «as únicas reutilizações imagináveis da pedra residual na forma presente, por exemplo, por ocasião de trabalhos de enchimento ou de construção de portos e de diques, necessitam, na maior parte das hipóteses, de operações de armazenagem que podem ser duráveis (...). Em suma: «a pedra residual não pode ser considerada senão como “resíduos de extração”»

4. Apreciação crítica

A falha mais grave, cometida pelo Tribunal de Justiça no presente caso, foi não ter respondido à questão principal, uma questão não formulada pela jurisdição nacional, mas implícita e obviamente fundamental para a resolução da questão controvertida: *estamos ou não na presença de um aterro de resíduos industriais?*

Impõe-se recordar aqui o raciocínio do tribunal recorrido. O Tribunal de Contencioso Administrativo dos Municípios de Turku e Pori (o *Turun ja Porin lääninoikeus*) declarou que «a pedra residual devia ser considerada um resíduo, de forma que o que estava a ser construído no local era um aterro para resíduos industriais» e daí decorreu, como efeito natural da sentença, a anulação da autorização concedida pela Associação de Municípios à Palin Granit Oy, por vício de incompetência.

Mas será assim tão evidente que, se a pedra for um resíduo, então o local de deposição é um aterro? Pensamos que não.

A suposta relação biunívoca *entre resíduo e aterro* está bem patente na formulação inicial da questão pelo Tribunal: «com efeito, resulta da legislação finlandesa que a emissão da autorização, em matéria de ambiente, respeitante a um aterro, não é da competência das autoridades municipais, de forma que a solução do processo principal depende de ser ou não qualificada como resíduo a pedra residual resultante da exploração de uma pedreira». Este foi, sem dúvida, o maior erro do tribunal europeu.

Como procuraremos demonstrar, a relação entre os conceitos *resíduo e aterro* só é verdadeira num sentido.

«Se é um aterro, o que lá for depositado é um resíduo». Esta é a proposição verdadeira. «Se é resíduo e está armazenado, então esse local é um aterro». Esta afirmação não é necessariamente verdade, embora tenha sido justamente o que o Tribunal de Justiça concluiu no presente processo.

Há, portanto, situações em que um local, onde se depositam temporariamente resíduos, não é um aterro. Não podemos esquecer que, para produtos não perecíveis, o armazenamento temporário é uma técnica comercial admissível, como qualquer outra, em alternativa à liquidação total a preços de saldo. E não seriam estas as verdadeiras intenções da Palin Granit Oy?

Ora, quando o Tribunal apreciou, de relance, o argumento da identidade físico-química, limitou-se a considerar a relação entre o hipotético resíduo e a matéria de onde era retirado, esquecendo-se de considerar a *identidade físico-química entre o hipotético resíduo e o local onde ele era armazenado*.

Esta, sim, era a questão determinante e, no entanto, o Tribunal praticamente ignorou-a, de tal modo estava obcecado com a questão da natureza residual ou não do granito. É certo, como afirma o Tribunal, que «o lugar de armazenagem da pedra residual, que se encontra no lugar de extração, no terreno situado na proximidade ou mais longe, não tem qualquer influência quanto à qualificação desta como resíduo», mas o lugar de armazenamento da pedra residual já pode ter uma influência determinante na qualificação da *operação de gestão, enquanto operação de eliminação por aterro*.

É com facilidade que encontramos o fundamento jurídico para esta afirmação: a Directiva 1999/31, relativa à deposição de resíduos em aterro, não deixa dúvidas quanto ao regime aplicável a casos como este. Primeiro, quanto às deposições temporárias de resíduos para valorização: até três anos é o limite temporal máximo após o qual um local de deposição de resíduos passa a ser considerado como local de deposição definitiva, sujeito portanto ao regime dos aterros. Segundo, quanto à deposição definitiva de resíduos de exploração de pedreiras: desde que se trate de «resíduos inertes não perigosos», os locais de deposição não são considerados como aterros¹⁰. Note-se que não estamos a insinuar que o Tribunal de Justiça devesse ter aplicado uma directiva que não estava em vigor no momento da instauração da acção no tribunal



nacional e cujo prazo de transposição decorria até meados de Julho de 2001. Estamos simplesmente a socorrer-nos de uma norma jurídica que nos parece bem fundada, e cujo processo de formação até já se tinha iniciado, em apoio de um entendimento que julgamos consonante com as mais elementares regras de bem senso e contra a emaranhada teia jurisprudencial que o Tribunal de Justiça, desde 1988, tem vindo minuciosamente a tecer. Com isto queremos apenas provar que, se o Tribunal tivesse querido procurar, não teria sentido qualquer dificuldade em encontrar apoio para a resolução da questão de saber se aquele monte de pedra era ou não um aterro.

De facto, a aprovação da directiva sobre a deposição de resíduos em aterros, datada de 26 de Abril de 1999, mas em preparação no espaço comunitário desde 1997, veio provar, retroactivamente, que a deposição temporária de resíduos de pedra na pedreira de Vehmas-salo afinal não era um aterro. E muito menos seria um aterro de resíduos industriais¹¹.

Acreditamos no bom fundamento da solução legal. Vejamos porquê.

Pensamos que a justificação do regime legal está precisamente em evitar que um eventual excesso de rigor acabe por conduzir à eliminação de resíduos com francas potencialidades de valorização. E esta preocupação está presente no parecer do Comité das Regiões: «o Comité das Regiões (...) congratula-se, especialmente, com a limitação das possíveis exclusões do âmbito de aplicação da directiva (...) chama, no entanto, a atenção para o facto de, actualmente, se proceder já a uma valorização ecológica e apropriada de uma série de produtos residuais inorgânicos sem que daí advenham danos para o meio ambiente. O CR é de opinião que a proposta de directiva em exame não deverá obstar a uma reciclagem responsável do ponto de vista ambiental, o que teria como consequência a deposição em aterro de produtos reutilizáveis»¹².

Seriam este receio e este perigo que poderiam vir a concretizar-se se a jurisprudência Palin Granit vingasse.

Com efeito, a preocupação em alargar de tal modo o conceito de resíduo que passe a caber lá tudo (atendendo à irrelevância judicial dos vários critérios *anti-residuais*) e o empenhamento em considerar como aterro a simples deposição, no local de extração, de materiais inertes e não perigosos ainda que por tempo indeterminado (provavelmente menos do que 3 anos, o que já seria uma razão para não o considerar como um aterro) pode levar à promoção da eliminação em detrimento da valorização, em detrimento de uma correcta aplicação da hierarquia da gestão de resíduos.

5. Conclusão

Em todo este processo, não foi a decisão do Tribunal de Justiça, decretando que simples pedrinhas de granito são resíduos, que nos surpreendeu. Aquilo que verdadeiramente nos surpreendeu foi o facto de o Tribunal ter deixado intacta a questão de saber se o armazenamento de uma substância inerte, por tempo indeterminado, sobre o solo, no local de onde foi extraída é ou não um aterro.

A partir de agora, os operadores económicos correm o risco de estar a construir aterros sem o saber, quando edificam um armazém para depositar alguma da sua produção. É que se não se encarregarem de a colocar rapidamente no mercado, e, sobretudo, se não tiverem um horizonte temporal muito concreto para esse efeito, arriscam-se a que algum tribunal considere que estão a guardar lixo.

Aquilo que desde sempre fora manifestado pela indústria, sentido pelas autoridades nacionais e pressentido pelas instituições comunitárias, torna-se, deste modo, patente: as ordens jurídicas não podem ser indiferentes ao *destino* das matérias, tratando de modo igual, sempre como resíduos, tanto as substâncias que se destinam a ser eliminadas, como as que se destinam a ser valorizadas.

E esta é a teia argumentativa em que está actualmente enredado o Tribunal de Justiça. Não pretendemos, por agora, dar respostas, mas apenas equacionar um conjunto de questões que terão que ser necessariamente abordadas em futuros processos judiciais, a decorrer perante os tribunais nacionais ou europeus.

Cabe agora à doutrina a interpretação da legislação vigente, designadamente da directiva relativa à deposição de resíduos em aterros e dos diplomas nacionais de transposição, de forma a encontrar respostas às candentes questões que o Tribunal de Justiça deixou em aberto.

Maria Alexandra Aragão

Assistente da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

¹ Sobre a relativa liberdade dos Estados na transposição das directivas comunitárias, ainda que fora do contexto dos resíduos, são citados, no mesmo sentido, os acórdãos *Deutsche Milchkontor* —de 21 de Setembro de 1983—, *Johnston* —de 15 de Maio de 1986— e *FMC* —de 8 de Fevereiro de 1996.

² Acórdão de 15 de Junho de 2000, emitido no âmbito dos processos apensos C-418/97 e C-419/97.

³ Acórdãos *Tombesi*, de 25 de Junho de 1997, proferido nos processos apensos C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95 e *Inter-Environnement Wallonie*, de 18 de Dezembro de 1997, proferido no processo C-129/96.

⁴ Processo C-6/00, como acórdão de 27 de Fevereiro de 2002. Os resíduos eram 7000 toneladas de cinzas resultantes do processo de incineração de resíduos austríacos para enchimento de galerias (atulhamento) de minas de sal alemãs desactivadas.

⁵ Processos apensos C-206/88 e C-207/88, como acórdão de 28 de Março de 1990. O resíduo em causa era ácido clorídrico.

⁶ Processo C-129/96, como acórdão de 18 de Dezembro de 1997. Em causa estava uma lei que parecia dispensar de autorização as operações de gestão de resíduos «integradas num processo de produção industrial».

⁷ Processos apensos C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, como acórdão de 25 de Junho de 1997. Os resíduos em causa eram entulho de mármore, alcatrão de filtros de fornos eléctricos, bagaço de azeitona e metais ferrosos e não ferrosos.

⁸ Processo C-2/90, como acórdão de 9 de Julho de 1992. Em causa estavam resíduos provenientes de outro Estado membro ou de outras regiões belgas que não a Valónia.

⁹ Processos apensos C-418/97 e C-419/97, como acórdão de 15 de Junho de 2000. Os resíduos considerados eram aparas de madeira resultantes da Trituração de resíduos de demolição e molibdénio com elevado poder calorífico (denominado LUWA buttons).

¹⁰ A Directiva exclui do seu âmbito de aplicação: «a armazenagem de resíduos previamente à sua valorização ou tratamento por um período geralmente inferior a três anos, e a armazenagem de resíduos previamente à sua eliminação por um período inferior a um ano» [artigo 2.º g)]. Exclui ainda: «a deposição de terra não poluída ou de resíduos inertes não perigosos resultantes da prospecção e extração, tratamento e armazenagem de recursos minerais bem como da exploração de pedreiras». (artigo 3.º n.º2).

¹¹ De acordo com a classificação adoptada pela Directiva tratava-se, quando muito, de um aterro do tipo C: aterro para resíduos inertes.

¹² Parecer n.º 97/C 244/03 sobre a «proposta de directiva do Conselho relativa à deposição de resíduos em aterros».