

## CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

F. G. JACOBS

apresentadas em 10 de Janeiro de 1991\*

*Senhor Presidente,  
Senhores Juízes,*

1. No presente processo, a Comissão pede ao Tribunal que declare que, ao proibir que se armazenem, depositem ou vazem na Valónia resíduos provenientes de um Estado-membro ou de uma região diferente da região da Valónia, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força

1) da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1985, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129),

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

3) artigos 30.º e 36.º do Tratado CEE.

2. As proibições que a Comissão acusa a Bélgica de ter instituído figuram num decreto do Executivo regional da Valónia, de 19 de Março de 1987 que se refere à descarga de certos tipos de resíduos na Região da Valónia (*Moniteur belge* de 28.3.1987, p. 4671). O artigo 1.º, primeiro parágrafo,

deste decreto, na redacção dada pelo artigo 130.º do decreto de 23 de Julho de 1987 (*Moniteur belge* de 29.9.1987, p. 14078) proíbe a armazenagem, o depósito ou a descarga dos resíduos provenientes de um país estrangeiro nos depósitos, entrepostos e locais de descarga autorizados na Valónia, com excepção dos depósitos anexos a uma instalação de destruição, de neutralização ou de eliminação dos resíduos tóxicos. O artigo 1.º, segundo parágrafo, proíbe que as empresas de eliminação dos resíduos autorizem o armazenamento, etc, de resíduos estrangeiros nos estabelecimentos por elas explorados. O artigo 2.º prevê a possibilidade de o executivo regional da Valónia conceder derrogações ao artigo 1.º por um período limitado que não exceda dois anos e que se justifiquem por circunstâncias graves e excepcionais. O artigo 3.º proíbe igualmente que se armazenem, depositem ou vazem na Valónia resíduos provenientes de outras regiões da Bélgica, concretamente, da Região da Flandres e de Bruxelas, embora preveja a possibilidade de se fixarem excepções em aplicação de acordos celebrados com essas regiões. O artigo 4.º permite, além disso, que as entidades públicas ou privadas de produção, recolha ou escoamento de resíduos solicitem derrogações ao artigo 3.º. Nos termos do artigo 5.º, primeiro parágrafo, os resíduos provenientes de um Estado estrangeiro ou de uma outra região consideram-se resíduos não produzidos na Região da Valónia.

3. O decreto de 19 de Março de 1987 anulou e substituiu um decreto de 17 de Março de 1983 (*Moniteur belge* de 14.1.1983, p. 7717) e que, no essencial, continha as

\* Língua original: inglês.

mesmas disposições. Não se nega que o decreto de 19 de Março de 1987 tem por efeito proibir, em termos globais, a importação de resíduos para a Valónia, sem prejuízo das excepções nele previstas e da possibilidade de derrogações suplementares.

4. A Comissão alega a violação de duas directivas comunitárias. A primeira, a Directiva 75/442, relativa aos resíduos, estabelece um determinado número de disposições e de princípios com carácter geral em matéria de resíduos. Impõe aos Estados-membros a adopção de medidas adequadas no sentido de promover a prevenção, a reciclagem e a transformação dos resíduos (artigo 3.º), bem como das medidas necessárias com vista a garantir que os resíduos serão eliminados sem riscos para a saúde humana e sem prejudicar o ambiente (artigo 4.º). Os Estados-membros deverão estabelecer ou designar a ou as autoridades competentes responsáveis, numa zona determinada, pela planificação, organização, autorização e fiscalização das operações de eliminação dos resíduos (artigo 5.º). Qualquer estabelecimento ou empresa que assegure o tratamento, a armazenagem ou o depósito dos resíduos por conta de outrem deve obter uma autorização da autoridade competente (artigo 8.º) e sujeitar-se a controlos periódicos desta última (artigo 9.º). As empresas que asseguram o transporte, a recolha, a armazenagem, o depósito ou o tratamento dos seus próprios resíduos, bem como as que recolhem ou transportam resíduos por conta de outrem devem igualmente sujeitar-se à fiscalização da autoridade competente (artigo 10.º). O termo «resíduo» é definido de forma lata no artigo 1.º, alínea a), no sentido de se tratar de qualquer objecto ou substância de que o detentor se desfaz ou tem obrigação de se desfazer, por força da legislação nacional em vigor.

5. A Directiva 84/631, na redacção dada pelas Directivas 86/279/CEE do Conselho, de 12 de Junho de 1986 (JO L 181, p. 13) e 87/112/CEE, de 23 de Dezembro de 1986 (JO L 48, p. 31), institui um sistema de vigilância e de controlo das transferências transfronteiras de resíduos perigosos. Quando um detentor de resíduos pretenda transferir resíduos de um Estado-membro para outro ou fazê-los transitar por um ou vários Estados-membros, é obrigado a notificar as autoridades competentes dos Estados-membros em questão, através de um documento de acompanhamento uniforme (artigo 3.º). A transferência não se pode efectuar enquanto as autoridades competentes não tiverem acusado a recepção da referida notificação. As autoridades competentes do Estado-membro de destino ou de trânsito podem, no prazo de um mês a contar da notificação, suscitar objecções que devem ser fundamentadas com base nas disposições legislativas e regulamentares em matéria de protecção do ambiente, de ordem e de segurança públicas ou de protecção da saúde, em conformidade com a directiva e com os restantes instrumentos comunitários (artigo 4.º). A directiva aplica-se (sem prejuízo de algumas excepções de somenos importância) aos resíduos tóxicos e perigosos, tal como se encontram definidos na Directiva 78/319/CEE do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43) e aos PCB, tal como foram definidos na Directiva 76/403/CEE do Conselho, de 6 de Abril de 1976, relativa à eliminação dos policlorobifenilos e dos policloroterfenilos (JO L 108, p. 41).

#### Violação das directivas

6. A Comissão alega que nenhuma das disposições das duas directivas permite que um Estado-membro fixe proibições do tipo das

contidas no decreto de 19 de Março de 1987. Acrescenta que tais proibições são contrárias à estrutura geral e aos objectivos das directivas, que se destinam essencialmente a garantir a livre circulação dos resíduos e, ao mesmo tempo, a proteger a saúde e o ambiente.

7. A este argumento o Reino da Bélgica responde que, embora nenhuma disposição específica permita a proibição, também nenhuma a proíbe. Sustenta, além disso, que a proibição é compatível com o objectivo essencial das duas directivas, e que consiste na protecção da saúde humana e do ambiente.

8. A meu ver, a violação da Directiva 75/442 não está provada. É verdade que, como indica o seu primeiro considerando, esta directiva se destina, não só a assegurar a protecção da saúde e do ambiente mas também a evitar disparidades entre as legislações nacionais, que seriam susceptíveis de criar condições desiguais de concorrência e afectar o funcionamento do mercado comum: pode, pois, afirmar-se que a proibição toma como ponto de partida a livre circulação de mercadorias. No entanto, mais do que isso, a directiva limita-se a instituir um quadro geral de normas relativas à fiscalização das operações de eliminação dos resíduos: não contém qualquer disposição concreta que aponte especificamente para as trocas interestaduais de resíduos ou que exclua, expressa ou tacitamente, o tipo de medidas adoptadas pelo executivo regional da Valónia.

9. A situação é diferente no que respeita à Directiva 84/631. Tal como indica o seu quarto considerando, também esta segunda directiva se destina a assegurar que as dispa-

ridades entre as disposições relativas à eliminação dos resíduos perigosos não tenham por efeito falsear a concorrência e, por esse facto, afectar directamente o funcionamento do mercado comum. No entanto, ao contrário da Directiva 75/442, a Directiva 84/631 faz referência igualmente e de forma específica aos movimentos transfronteiras de resíduos perigosos e institui um sistema uniforme e pormenorizado de fiscalização e de controlo que inclui especialmente a obrigaçao de notificação prévia das transferências a efectuar. A meu ver, o facto de a directiva ter optado por um sistema de notificação prévia no quadro do qual é o Estado-membro de destino que tem o ónus de suscitar quaisquer objecções exclui a possibilidade de adoptar um sistema diferente de controlo do tipo de um sistema de proibição geral das importações, sujeita a possíveis interrogações.

10. O facto de a Directiva 84/631 prever a possibilidade serem levantadas objecções pelo Estado-membro de destino sugere que esta directiva se refere, efectivamente, à possibilidade de se restringir a importação de resíduos perigosos. Porém, a redacção da estrutura geral das disposições relativas à notificação e aos objectivos mostra claramente que tais restrições devem ter um alcance limitado. A redacção do artigo 3.º, e especialmente a alusão às informações que devem constar do documento de acompanhamento, significa que o mecanismo da notificação prévia se refere à transferência prevista de uma remessa concreta de resíduos. O artigo 4.º, n.º 1, determina que as objecções devem ser formuladas, o mais tardar, no prazo de um mês a contar da recepção da notificação, isto é, da notificação da transferência prevista e que se processa através de um documento de acompanhamento. Daí resulta, em minha opinião, que qualquer objecção que o Estado-membro de destino possa levantar se deve referir obri-

gatoriamente à remessa concreta objecto da notificação e respeitar às informações com ela relacionadas e que constam do documento de acompanhamento. Assim, um Estado-membro, por exemplo, pode eventualmente atrasar uma remessa se não tiverem sido tomadas medidas para garantir a segurança do transporte ou se entender que o destinatário dos resíduos não possui a capacidade técnica adequada para eliminar os resíduos em questão, aspectos sobre os quais o detentor dos resíduos é obrigado a comunicar informações satisfatórias (artigo 3.º, n.º 3, terceiro e quarto travessões). Seja como for, estas disposições excluem a possibilidade de proibir globalmente e *a priori* as importações de resíduos.

11. Esta interpretação das disposições pertinentes é alicerçada pela finalidade da directiva, que se destina, nomeadamente, a garantir que o sistema de vigilância e de controlo das transferências transfronteiras de resíduos perigosos não crie obstáculos às trocas intracomunitárias nem afecte a concorrência (sexto considerando). Assenta igualmente, como tentarei demonstrar, no artigo 30.º do Tratado.

12. Assim, considero que a Comissão provou a existência de uma violação da Directiva 84/631.

### Violação do artigo 30.º do Tratado

13. O recurso da Comissão destina-se a fazer declarar que o Reino da Bélgica violou os artigos 30.º e 36.º do Tratado. Uma vez que o artigo 30.º contém a proibição fundamental e que o artigo 36.º se limita a prever um certo número de excepções, considero

despropositado invocar uma violação do artigo 36.º enquanto tal. Procederei, portanto, à análise, partindo do princípio de que o problema se refere apenas à violação do artigo 30.º

14. A Comissão defende que a proibição de armazenar, depositar e vaziar resíduos provenientes de outros países constitui manifestamente uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa à importação na acepção do artigo 30.º do Tratado. Sustenta ainda que o recurso ao artigo 36.º está excluído, pois as directivas instituem um regime uniforme e harmonizado de vigilância da eliminação dos resíduos e dos transportes interestaduais de resíduos, regime que exclui qualquer poder residual dos Estados-membros. Acrescenta que, de qualquer modo, a proibição das importações de resíduos provenientes de outros Estados-membros constitui uma forma de discriminação arbitrária na acepção da segunda parte do artigo 36.º, dado não subsistirem razões para acreditar que os resíduos provenientes de outros Estados-membros são mais perigosos do que os produzidos na Valónia.

15. O Reino da Bélgica argumenta que os resíduos — em todo o caso, aqueles que não podem ser reciclados nem reutilizados — não têm valor comercial, não podendo, portanto, considerar-se abrangidos pelas disposições relativas à livre circulação das mercadorias. Baseia-se, a este propósito, no acórdão de 10 de Dezembro de 1968, Comissão/Itália (7/68, Recueil, pp. 617, 626) no qual o Tribunal declara que por mercadorias na acepção do artigo 9.º do Tratado «devem entender-se os produtos avaliáveis em dinheiro e susceptíveis, enquanto tal, de constituírem objecto de transacções comerciais». O Reino da Bélgica sublinha igual-

mente que as proibições previstas no decreto não se referem apenas aos resíduos produzidos noutros Estados-membros, mas também aos provenientes de outras regiões da Bélgica. Alega, finalmente, que a proibição se justifica à luz do artigo 36.º e que deve considerar-se uma medida de salvaguarda urgente e temporária que foi adoptada na perspectiva de que a Valónia não fosse transformada no «caixote do lixo da Europa», com a afluência de resíduos provenientes de países onde a sua eliminação é regulamentada em termos mais rígidos e tributada mais gravosamente.

eliminação dos óleos utilizados, não permitiam que um Estado-membro organizasse no seu território um sistema de recolha e de eliminação dos óleos utilizados de forma a proibir as exportações a uma empresa autorizada de eliminação ou de regeneração de outro Estado-membro.

16. Para mim, as disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias devem considerar-se aplicáveis a todos os tipos de resíduos, mesmo aos não recicláveis nem reutilizáveis. Embora seja evidente que estes resíduos não têm valor comercial intrínseco — de facto, têm, em vez disso, um valor negativo — é, porém, manifesto que constituem objecto de transacções comerciais, na medida em que as empresas de eliminação dos resíduos recebem uma contraprestação pela sua eliminação. Com efeito, tal como sublinhou o agente da Comissão na audiência, um sector não negligenciável da economia dedica-se à eliminação dos resíduos. Deve ter-se igualmente em conta a finalidade das disposições comunitárias relativas à livre circulação de mercadorias, isto é, a supressão de todas as fronteiras internas. Acrescento que esta opinião parece corroborada pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de Março de 1983, *Inter-Huiles* (172/82, Recueil, p. 555) no qual o Tribunal declarou que as normas comunitárias relativas à livre circulação de mercadorias e a Directiva 75/439 do Conselho, relativa à

17. Desde que se admita que todos os resíduos são regulados pelas disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias é evidente, segundo me parece, que uma medida que, ao proibir o armazenamento, o depósito e descarga de resíduos, tem por efeito restringir as importações de resíduos provenientes de outros Estados-membros, deve considerar-se uma medida de efeito equivalente. A este propósito, não há que ter em conta o facto de a proibição se estender igualmente aos resíduos provenientes das restantes regiões da Bélgica. O facto de uma medida restritiva das trocas intracomunitárias restringir igualmente as trocas no interior do Estado-membro em questão não pode permitir que esta escape à alçada do artigo 30.º Além disso, como já indiquei, são possíveis derrogações à proibição mediante a celebração de acordos com outras regiões da Bélgica, possibilidade que não existe para as importações provenientes de outros Estados-membros. Seja como for, como a Comissão assinala em resposta a uma questão escrita do Tribunal de Justiça, a proibição das importações provenientes de outras regiões da Bélgica é susceptível de reforçar a proibição das importações provenientes de outros Estados-membros na medida em que colocará obstáculos à possibilidade de os resíduos provenientes de outros Estados-membros serem tratados na Região de Flandres ou de Bruxelas antes de serem definitivamente eliminados na Valónia.

18. O facto de o artigo 2.º do decreto permitir que sejam concedidas derrogações à proibição de importar resíduos a partir de outros Estados-membros parece-me igualmente um aspecto destituído de pertinência. Segundo jurisprudência assente, o simples facto de submeter os importadores e os comerciantes à obrigação de respeitar determinadas formalidades administrativas pode, em si, constituir uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa (v., por exemplo, acórdão de 24 de Janeiro de 1978, Van Tiggele, 82/77, Recueil, p. 25).

19. Coloca-se, então, a questão de saber se o recurso ao artigo 36.º é possível. A Directiva 75/442, que contém apenas um quadro geral para fiscalização da eliminação dos resíduos, não suplanta, a meu ver, o artigo 36.º Em contrapartida, considero que a Directiva 84/361 exclui, por sua vez, o recurso ao artigo 36.º, pelo menos no que respeita aos resíduos *perigosos* por ela abrangidos. Como já referi, a Directiva 84/361 estabelece um regime pormenorizado e uniforme em matéria de fiscalização e controlo das transferências transfronteira de resíduos perigosos. Como o Tribunal declarou, sempre que, nos termos do artigo 100.º do Tratado, directivas comunitárias determinarem a harmonização das medidas necessárias para assegurar a protecção da saúde dos animais e das pessoas e a adaptação dos processos comunitários de controlo da sua observância, o recurso ao artigo 36.º deixa de se justificar, sendo no quadro traçado pela directiva de harmonização que os controlos adequados deverão ser feitos e que as medidas de protecção deverão ser tomadas (acórdãos de 5 de Outubro de 1977, Tedeschi, n.º 35, 5/77, Recueil, p. 1555; e de 5 de Abril de 1979, Ratti, n.º 36, 148/78, Recueil, p. 1629).

20. Em minha opinião, o Reino da Bélgica não pode invocar o artigo 36.º para restringir as importações de resíduos não perigosos. Segundo jurisprudência assente, o artigo 36.º deve ser interpretado de forma restritiva (v., por exemplo, acórdão de 25 de Janeiro de 1977, Bauhuís, 46/76, Recueil, p. 5); Assim, não me parece possível interpretar a excepção fundada na «saúde humana» em sentido lato, o que permitiria restrições sobre substâncias que não constituem ameaça para a saúde ou para vida, mas, quando muito, para a «qualidade de vida». Também não é possível recorrer às excepções ao artigo 30.º baseadas em «exigências imperativas» que incluem a protecção do ambiente (v., acórdão de 20 de Setembro de 1988, Comissão/Dinamarca, 302/86, Collect., p. 4607). Estas excepções só podem ser invocadas em vista de medidas que não sejam discriminatórias. Ora, a medida em causa, que institui um tratamento favorável para os resíduos produzidos em determinada região de um Estado-membro, não é, manifestamente, uma medida indiferentemente aplicável aos produtos nacionais e aos produtos importados.

21. Consequentemente, o Reino da Bélgica poderia, em princípio, invocar o artigo 36.º apenas relativamente às categorias de resíduos perigosos não abrangidos pelo âmbito de aplicação da Directiva 84/631, tais como os resíduos radioactivos, excluídos daquele âmbito pelo artigo 3.º da Directiva 78/319, ou os solventes clorados e orgânicos, excluídos daquele âmbito pelo artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 84/631. Não sendo necessário analisar a eventual justificação de restrições à importação para a Valónia que incidam sobre tais produtos, basta afirmar que a fixação *a priori* de uma proibição global que afecte as importações de resíduos a partir de outros Estados-membros não é manifestamente necessária nem propiciada para prevenir o risco que os produtos

poderiam eventualmente apresentar para a saúde pública.

22. Antes de concluir, analisarei brevemente determinados argumentos com carácter geral que foram apresentados pelo Reino da Bélgica durante a audiência.

23. O Reino da Bélgica sustenta que a medida adoptada pelo executivo regional da Valónia é compatível com determinados princípios relacionados com a eliminação dos resíduos, que foram fixados pelo direito internacional e que o direito comunitário adoptará proximamente. Trata-se, em primeiro lugar, do princípio da auto-suficiência em matéria de eliminação de resíduos e, em segundo lugar, do princípio da proximidade, isto é, o princípio segundo o qual os resíduos devem ser eliminados o mais perto possível do local onde são produzidos a fim de limitar ao mínimo o seu transporte. O Reino da Bélgica defende que estes princípios se encontram previstos na Convenção de Basileia de 22 de Março de 1988 relativa ao controlo dos movimentos transfronteiras dos resíduos perigosos e da sua eliminação, ratificada pela Comunidade, e que são reconhecidos na Resolução do Conselho de 7 de Maio de 1990 sobre a política de resíduos (JO C 122, p. 2) assim como na proposta de regulamento do Conselho relativa à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade, que a Comissão apresentou em 10 de Outubro de 1990 (JO C 289, p. 9).

24. O preâmbulo da resolução do Conselho de 7 de Maio de 1990 afirma que importa que a Comunidade, no seu conjunto, seja

capaz de garantir, ela própria, a eliminação dos seus resíduos e que é desejável que cada Estado-membro caminhe, individualmente, para tal auto-suficiência (quinto considerando). Nestes termos, o n.º 7 da resolução preconiza a instalação de uma rede integrada e adequada de instalações de eliminação na Comunidade, por regiões ou por zonas (mas não a nível nacional), a fim de facilitar a eliminação dos resíduos numa das instalações adequadas mais próximas. Além disso, o preâmbulo da resolução (sétimo considerando) e o n.º 11 preconizam a redução, para o mínimo, da circulação de resíduos. Porém, mesmo que a resolução fosse um instrumento com carácter obrigatório, nada nestas declarações me parece conter algo que justifique uma medida de alcance tão vasto como a adoptada pelo executivo regional da Valónia.

25. A proposta de regulamento destina-se, nomeadamente, a dar cumprimento à Convenção de Basileia. Baseia-se nos artigos 100.º-A e 113.º do Tratado e destina-se a substituir a Directiva 84/631. O seu oitavo considerando indica que a estratégia comunitária em matéria de eliminação dos resíduos assenta na redução das suas transferências ao estritamente necessário. O seu título II, que se refere à livre circulação dos resíduos no interior da Comunidade, reforça o regime da notificação prévia instituído pela Directiva 84/631. Os n.ºs 1 a 3 do artigo 4.º desta proposta prevêm que tanto o Estado-membro expedidor como o Estado-membro destinatário podem levantar objecções a uma transferência de resíduos e, eventualmente, recusar a autorização, caso exista uma instalação de eliminação adequada e autorizada mais próxima do que a escolhida pelo autor da notificação. Embora este sistema seja, certamente, mais restritivo do que o actualmente previsto na Directiva 84/631, a verdade é que, mesmo que esti-

vesse actualmente em vigor, o projecto de regulamento não poderia ser invocado como fundamento jurídico para justificar a proibição geral fixada pelo executivo regional da Valónia.

26. Acrescentarei que, para mim, em princípio, não existe incompatibilidade entre as disposições do Tratado relativas à livre circulação de mercadorias e os princípios de auto-suficiência e de proximidade, desde que estes princípios sejam aplicados num quadro comunitário, por oposição a um

quadro puramente nacional: parece ser essa a intenção tanto da resolução do Conselho como da proposta de regulamento referidos. Consequentemente, os argumentos finais não nos parecem afectar a conclusão a que chegámos.

27. Ainda que, como referi, não me pareça que a Comissão tenha provado uma violação da Directiva 75/442, considero as suas pretensões precedentes quanto ao fundo e que, consequentemente, tem direito ao reembolso das suas despesas.

## Conclusão

28. Proponho que o Tribunal:

- 1) declare que, ao proibir o armazenamento, depósito ou vazamento na Valónia dos resíduos provenientes de outros Estados-membros, e na medida em que isso afecta os resíduos provenientes de outros Estados-membros e outras regiões da Bélgica diferentes da Valónia, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 84/631/CEE do Conselho e do artigo 30.º do Tratado CEE;
- 2) Negue provimento ao recurso quanto ao restante;
- 3) Condene o Reino da Bélgica nas despesas.