

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL

F. G. JACOBS

apresentadas em 24 de Abril de 1997 *

1. No processo principal, a Inter-Environnement Wallonie ASBL (a seguir «Inter-Environnement») pede ao Conseil d'État de Belgique que anule, total ou parcialmente, o regulamento relativo aos resíduos tóxicos ou perigosos adoptado em 9 de Abril de 1992 pelo executivo regional valão (a seguir «regulamento»). Na decisão de 29 de Março de 1996, que contém o pedido prejudicial, o Conseil d'État decidiu já cinco dos seis fundamentos apresentados pela Inter-Environnement, tendo anulado determinadas disposições daquele regulamento. O fundamento restante conduziu o Conseil d'État a solicitar uma decisão prejudicial sobre duas questões de direito comunitário relativas, em primeiro lugar, à sua competência para controlar a legalidade de uma medida nacional adoptada antes de expirado o prazo de transposição de uma directiva e, em segundo lugar, ao alcance do conceito de resíduo na legislação comunitária relativa aos resíduos, no que diz respeito, em particular, às matérias produzidas ou utilizadas nos processos de produção industrial.

2. O fundamento invocado pela Inter-Environnement diz especificamente respeito ao artigo 5.º, n.º 1, da regulamentação nacional, que determina:

«Estão sujeitas a autorização a implantação e exploração de instalações específicas de

triagem, pré-processamento, eliminação ou aproveitamento de resíduos tóxicos ou perigosos, não integradas num processo de produção industrial e que efectuem o processamento de resíduos provenientes de terceiros...».

3. Para a Inter-Environnement, esta disposição exclui, erradamente, da exigência de autorização os resíduos tóxicos ou perigosos que sejam parte integrante de um processo industrial. O fundamento divide-se em duas partes.

4. Em primeiro lugar, a Inter-Environnement sustenta que o artigo 5.º, n.º 1, do regulamento é contrário ao artigo 11.º da Directiva 75/442/CEE do Conselho, relativa aos resíduos ¹, na redacção dada pela Directiva 91/156/CEE (na sequência das presentes conclusões, todas as referências à Directiva 75/442 dizem respeito ao respectivo texto alterado) ², e ao artigo 3.º da Directiva 91/689/CEE do Conselho, relativa aos resíduos perigosos ³.

1 — Directiva de 15 de Julho de 1975 (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129).

2 — Directiva do Conselho, de 18 de Março de 1991, que altera a Directiva 75/442 (JO L 78, p. 32).

3 — Directiva de 12 de Dezembro de 1991 (JO L 377, p. 20).

* Língua original: inglês.

5. Na sua decisão, o Conseil d'État conclui que o artigo 5.º, n.º 1, do regulamento não é conforme com tais disposições. Os artigos 9.º e 10.º da Directiva 75/442 submetem os estabelecimentos e empresas que efectuem operações de eliminação ou aproveitamento dos resíduos abrangidos pela directiva a determinadas condições de autorização. O artigo 11.º da directiva autoriza os Estados-Membros a dispensarem da exigência de autorização os estabelecimentos ou empresas que procedam eles próprios à eliminação dos seus próprios resíduos no local de produção [artigo 11.º, n.º 1, alínea a)] e os estabelecimentos ou empresas que procedam ao aproveitamento de resíduos [artigo 11.º, n.º 1, alínea b)]. Contudo, tal dispensa só será aplicável se estiverem reunidas determinadas condições: as autoridades competentes devem ter adoptado regras gerais em certos domínios para cada tipo de actividade; além disso, os tipos ou quantidades de resíduos e os modos de eliminação ou aproveitamento devem ser de molde a garantir o respeito dos objectivos fundamentais da directiva, constantes do artigo 4.º, de evitar que a saúde humana seja posta em perigo e que o ambiente seja agredido. O Conseil d'État salienta não terem tais condições sido transpostas para direito belga. Além disso, o n.º 1 do artigo 3.º da Directiva 91/689 estabelece que a faculdade de dispensar os estabelecimentos ou empresas que procedam eles próprios à eliminação dos seus próprios resíduos, prevista na alínea a) do n.º 1 do artigo 11.º da Directiva 75/442, não é aplicável aos resíduos perigosos que são objecto daquela directiva.

6. O Conseil d'État constata, contudo, que o regulamento controvertido foi adoptado antes do termo, em 1 de Abril de 1993, do prazo de transposição da Directiva 91/156; o

fundamento invocado pela recorrente parece, assim, confrontar-se com a regra de direito administrativo belga de que a legalidade de um acto deve ser apreciada no momento da sua adopção.

7. Na segunda parte do seu fundamento, a Inter-Environnement alega que o artigo 5.º, n.º 1, do regulamento é contrário a determinadas disposições do decreto do conselho regional valão de 5 de Julho de 1985, relativo aos resíduos, e em particular ao respectivo artigo 3.º, n.º 1. Esta disposição, na redacção dada pelo decreto de 25 de Julho de 1991, define os resíduos da seguinte forma:

«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».

8. Esta disposição visa dar execução ao artigo 1.º da Directiva 75/442, na versão modificada, cujos termos são idênticos. O Conseil d'État entende que o fundamento invocado pela Inter-Environnement suscita a questão de saber se uma substância ou objecto que esteja integrado, directa ou indirectamente, num processo de produção industrial constitui resíduo na acepção das disposições comunitárias e nacionais.

9. Em consequência, o Conseil d'État de Belgique pede ao Tribunal de Justiça que decida a título prejudicial sobre as seguintes questões:

Unido, bem como a Comissão, apresentaram observações escritas ao Tribunal de Justiça. Com excepção dos Governos belga e alemão, as partes que acabam de ser mencionadas estiveram também representadas na audiência.

- «1) Os artigos 5.º e 189.º do Tratado CEE opõem-se a que os Estados-Membros adoptem uma disposição contrária à Directiva 75/442/CEE, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, com a redacção que lhe foi dada pela Directiva 91/156/CEE, de 18 de Março de 1991, durante o prazo para transposição da mesma?

As mesmas disposições do Tratado opõem-se a que os Estados-Membros adoptem e apliquem uma norma que se apresente como transposição da referida directiva mas cujas disposições se afigurem contrárias ao disposto na mesma?

- 2) Uma substância referida no Anexo I da Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, que altera a Directiva 75/442/CEE relativa aos resíduos, que se integre, directa ou indirectamente, num processo de produção industrial, constitui um resíduo na acepção do artigo 1.º, alínea a), da mesma directiva?»

10. A Inter-Environnement, os Governos belga, francês, alemão, neerlandês e do Reino

Primeira questão

11. Antes de examinar a primeira questão colocada pelo órgão jurisdicional nacional, parece-nos conveniente expor alguns princípios fundamentais relativos às directivas, decorrentes do Tratado e da jurisprudência existente.

12. Por força do artigo 189.º do Tratado CE, a directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios. Por força do artigo 191.º, na redacção dada, com efeitos a partir de Novembro de 1993, pelo Tratado da União Europeia, as directivas dirigidas a todos os Estados-Membros entram em vigor na data por elas fixada ou, na falta desta, no vigésimo dia subsequente ao da publicação. As outras directivas produzem efeitos a partir da data da sua notificação aos destinatários. Antes da alteração, o artigo 191.º do Tratado CEE estabelecia que todas as directivas produziam efeitos a partir da data da sua notificação aos destinatários.

13. Apesar de entrarem em vigor ou produzirem efeitos nas datas acima referidas, as directivas, que, diversamente dos regulamentos, não são directamente aplicáveis, concedem invariavelmente aos Estados-Membros um prazo para adopção das medidas legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à sua transposição para direito interno.

14. No acórdão Ratti ⁴, o Tribunal de Justiça declarou o seguinte:

«... o Estado-Membro que não tenha adoptado, dentro dos prazos, as medidas de execução impostas pela directiva, não pode opor aos particulares o não cumprimento, por si próprio, das obrigações nela contidas;

...

... um Estado-Membro não pode aplicar a legislação interna — mesmo que acompanhada de sanções penais — ainda não adaptada a uma directiva, após o termo do prazo fixado para a sua transposição, a quem se tenha conformado com as disposições da referida directiva».

15. No mesmo processo, o Tribunal de Justiça foi também interrogado quanto à questão de saber se uma directiva é imediata

e directamente aplicável, atendendo às imposições impostas aos Estados-Membros a partir da data da sua notificação, num caso em que um particular se conformara com as disposições dessa directiva antes de expirado o respectivo prazo de transposição. O Tribunal de Justiça respondeu que só no termo do período fixado e na hipótese de incumprimento do Estado-Membro podia a directiva produzir efeitos relativamente aos particulares e que, até essa data, os Estados-Membros conservavam a respectiva liberdade de acção ⁵.

16. Além disso, em numerosos acórdãos proferidos na sequência de acções intentadas nos termos do artigo 169.º do Tratado por não transposição de directivas, o Tribunal de Justiça, ao declarar que os Estados-Membros não cumpriram as obrigações que lhe incumbiam por força do direito comunitário, sempre definiu o incumprimento como resultante do facto de não ter adoptado as medidas de transposição necessárias *no prazo fixado*.

17. Nas conclusões que apresentou no processo Teuling ⁶, o advogado-geral G. F. Mancini referiu, contudo, que a liberdade legislativa dos Estados-Membros, na sequência da adopção de uma directiva, está sujeita a determinados limites:

«... não (lhe) é atribuído o poder de agravar a disparidade a que a directiva pretende obviar. Considera-se, entre outras coisas, que as

⁴ — Acórdão de 5 de Abril de 1979 (148/78, Recueil, p. 1629, n.º 22 e 24).

⁵ — N.ºs 43 e 44 dos fundamentos e n.º 5 do dispositivo do acórdão. V. também acórdão de 3 de Março de 1994, Vanctveld (C-316/93, Collect., p. I-763, n.º 16).

⁶ — Acórdão de 11 de Junho de 1987 (30/85, Collect., p. 2497, n.º 7 das conclusões).

medidas tomadas durante o decurso do prazo devem necessariamente valorar-se como medidas destinadas a actuar a directiva comunitária; e tais medidas devem pelo menos não contrariar os preceitos da directiva».

18. As observações assim formuladas pelo advogado-geral G. F. Mancini inscreviam-se no contexto de normas nacionais adoptadas no decurso do prazo de transposição da Directiva 79/7/CEE⁷, das quais se dizia reforçarem as discriminações fundadas no sexo em matéria de concessão de prestações de incapacidade de trabalho. O Tribunal de Justiça não considerou, contudo, necessário decidir sobre esta questão no seu acórdão.

19. No presente processo, a Inter-Environnement e a Comissão propõem que o Tribunal de Justiça responda afirmativamente às duas partes da primeira questão submetida pelo órgão jurisdicional nacional.

20. A Inter-Environnement sublinha não procurar pôr em causa o princípio de que os particulares só podem invocar as disposições de uma directiva perante os órgãos jurisdicionais nacionais depois de expirado o prazo

de transposição. No recurso para o Conseil d'État, não tenta fazer valer os seus direitos individuais. Pede a anulação da regulamentação nacional por ser contrária a uma norma superior, a saber, a directiva comunitária, a cuja transposição visa proceder. Em direito belga, um recurso deste tipo deve ser interposto no prazo de sessenta dias contados da adopção da medida em causa. Se não incumbisse ao executivo regional valão qualquer obrigação do tipo descrito na primeira questão, não existiria recurso possível de uma medida de transposição adoptada mais de sessenta dias antes do termo do prazo de transposição. Os recursos fundados no direito comunitário seriam, em consequência, objecto de tratamento menos favorável do que os recursos fundados no direito nacional.

21. A Inter-Environnement considera que a legalidade das medidas nacionais de transposição pode ser controlada mesmo antes de expirado o prazo fixado. No âmbito de tal controlo, cabe atender ao dever de cooperação decorrente do artigo 5.º do Tratado, que impõe aos Estados-Membros a obrigação de garantir a correcta transposição das directivas. Contudo, na opinião da Inter-Environnement, a situação é particularmente clara no caso vertente, dado que o regulamento controvertido se define expressamente como medida de transposição.

22. A Comissão sustenta que a adopção de uma directiva implica uma obrigação de «standstill» baseada nos artigos 5.º e 189.º do Tratado. Um Estado-Membro não pode

⁷ — Directiva do Conselho, de 19 de Dezembro de 1978, relativa à realização progressiva do princípio da igualdade de tratamento entre homens e mulheres em matéria de segurança social (JO 1979, L 6, p. 24; EE 05 F2 p. 164).

adoptar qualquer nova medida susceptível de aumentar a disparidade entre as normas nacionais e as normas comunitárias. A adopção de tal medida seria susceptível de comprometer a realização de diversos objectivos da directiva, criando insegurança jurídica para os particulares. Em consequência, é destituída de relevância a questão de saber se determinada medida visa especificamente transpor uma directiva.

espécie de obrigação de «standstill». Entende, contudo, que não se pode considerar que um Estado-Membro violou os artigos 5.º e 189.º quando, como sucede no caso vertente, existe incerteza quanto à questão de saber se as disposições em causa são contrárias à directiva. Além disso, na sua opinião, uma acção nos termos do artigo 169.º do Tratado apenas pode ser intentada após expirado o prazo de transposição.

23. Nas observações escritas, a Comissão declarou que o incumprimento por um Estado-Membro das obrigações que lhe incumbem por força da directiva não pode ser constatado antes de expirado o prazo de transposição. Na audiência, referiu que uma acção nos termos do artigo 169.º do Tratado pode, contudo, ser intentada contra um Estado-Membro a fim de fazer declarar a violação da própria obrigação de «standstill». A Comissão admite, contudo, que tal obrigação não cria direitos na esfera jurídica dos particulares antes de expirado o prazo de transposição.

26. Os Governos belga, francês e do Reino Unido entendem que, até ao termo do prazo de transposição de uma directiva, os Estados-Membros mantêm a liberdade de adoptar normas a ela contrárias. O Governo do Reino Unido matiza contudo este ponto de vista ao acrescentar que os artigos 5.º e 189.º do Tratado se opõem a que um Estado-Membro adopte medidas nacionais que tenham por efeito tornar impossível ou indevidamente difícil a correcta transposição da directiva aquando da posterior adopção de medidas destinadas à sua transposição para direito interno.

24. Os Governos belga, francês, neerlandês e do Reino Unido propõem que o Tribunal de Justiça responda negativamente à primeira questão. O Governo alemão não apresentou observações sobre esta questão.

27. Parece-nos importante, para a análise da primeira questão suscitada pelo Conseil d'État, manter presentes as razões que conduziram aquele órgão jurisdicional a submetê-la ao Tribunal de Justiça. Apesar de a questão estar redigida em termos que se referem à faculdade de os Estados-Membros adoptarem normas contrárias a uma directiva no decurso do prazo da respectiva transposição, o recurso da Inter-Environnement não tem especificamente por objecto esse prazo. A questão coloca-se em virtude do princípio de direito administrativo belga segundo o qual a validade de uma medida deve ser apre-

25. O Governo neerlandês admite que a adopção de uma directiva implica uma

ciada à luz das circunstâncias existentes no momento da sua adopção. Por esta questão, o Conseil d'État pretende, pois, saber se, no momento de adopção do regulamento controvertido, o direito comunitário impedia o Reino da Bélgica de adoptar medidas contrárias à directiva. O Conseil d'État parte do ponto de vista de que só no caso de a directiva impor tal obrigação ao Reino da Bélgica no momento da adopção do regulamento controvertido é que este pode ser impugnado através de recurso de anulação interposto naquele órgão jurisdicional.

28. Nas observações escritas, a Inter-Environnement sublinha também que o recurso de anulação deve ser interposto para o Conseil d'État no prazo de sessenta dias a contar da publicação da medida impugnada. Para ser admissível, o recurso tem, pois, de ser interposto antes de expirado o prazo de transposição da Directiva 91/156. Existe, contudo, incerteza quanto à questão de saber se um recurso, mesmo na hipótese de poder ser interposto após expirado o prazo de transposição de uma directiva por a medida impugnada ter sido adoptada menos de sessenta dias antes dessa data, pode ser julgado procedente, no caso de, aquando da adopção de tal medida, não existir qualquer obrigação no direito comunitário.

29. Neste contexto, parece-nos que, no caso vertente, a verdadeira questão não reside em saber se a Directiva 91/156 se opunha à aplicação do regulamento controvertido durante o prazo de transposição, mas em saber se, apesar de tal prazo não ter ainda expirado no momento de adopção do referido regula-

mento, o Conseil d'État tem a obrigação de atender à directiva para apreciar a sua validade. Em nossa opinião, é claro que, até mesmo com base nos princípios existentes, deve ser dada resposta afirmativa a esta questão.

30. O Tratado, e em especial o terceiro parágrafo do artigo 189.º, impõe aos Estados-Membros a obrigação de atingirem o resultado exigido pelas directivas o mais tardar até ao fim do prazo fixado para a respectiva transposição. Contudo, tal obrigação não nasce quando expira o prazo de transposição, mas *no próprio dia em que a directiva entra em vigor ou produz efeitos*, nos termos do artigo 191.º Por força do n.º 2 do artigo 191.º do Tratado CEE, a Directiva 91/156 produziu efeitos a partir do dia em que foi notificada ao Reino da Bélgica. A partir dessa data, e durante todo o prazo de transposição, o Reino da Bélgica estava obrigado a pôr as disposições nacionais em conformidade com a directiva antes de 1 de Abril de 1993. Por outras palavras, tinha a obrigação de garantir não existirem normas nacionais contrárias à directiva a partir dessa data. Essa obrigação decorria de um instrumento jurídico que entrara já em vigor no momento de adopção da regulamentação nacional impugnada, devendo manifestamente ser atendido pelo Conseil d'État para efeitos de apreciação da validade de tal regulamentação. Assim deverá ser, apesar de a obrigação de transpor a directiva apenas ter de ser executada em data posterior; como adiante explicaremos (v. n.º 34), tal elemento pode, apesar disso, ser relevante para efeitos de determinação do alcance da solução a ser adoptada pelo Conseil d'État.

31. Esta conclusão é, assim, compatível com a regra, igualmente aplicável em direito comunitário⁸, segundo a qual a validade de uma medida deve ser apreciada com base na situação existente no momento da sua adopção. Esta regra baseia-se na ideia de que não se pode esperar razoavelmente que o legislador atenda a circunstâncias jurídicas e de facto diferentes das que existem nesse momento. No caso vertente, a directiva comunitária tinha, contudo, sido já adoptada e estava já em vigor no momento de adopção da regulamentação nacional impugnada. A sua existência constitui, portanto, uma circunstância jurídica que se deve considerar ser do conhecimento do executivo regional valão.

32. A este respeito, refira-se também o acórdão recentemente proferido pelo Tribunal de Primeira Instância no processo Opel Áustria/Conseil⁹. Reconhecendo embora que a legalidade do acto impugnado nos termos do artigo 173.º do Tratado devia ser apreciada em função dos elementos de facto e de direito existentes na data em que o acto foi adoptado, o Tribunal de Primeira Instância considerou que, para examinar a legalidade de um regulamento do Conselho, podia tomar em consideração o acordo EEE, que fora celebrado pelas Comunidades sete dias antes mas só entrara em vigor pouco tempo depois da adopção do regulamento. O Tribunal de Primeira Instância fundou esta conclusão designadamente no princípio da boa-fé, como codificado pelo artigo 18.º da convenção de Viena sobre o direito dos tratados.

33. Em nossa opinião, é ainda mais claro que, por força do dever de cooperação que incumbe aos Estados-Membros nos termos do artigo 5.º do Tratado e da sua obrigação específica de execução nos termos do artigo 189.º, será necessário tomar em consideração, ao apreciar a legalidade de medidas nacionais, uma directiva já em vigor.

34. Em tal caso, compete ao órgão jurisdicional nacional, caso conclua ser uma medida nacional incompatível com as obrigações decorrentes de uma directiva, determinar os remédios adequados, nos termos das normas nacionais aplicáveis. Pode suceder, em determinados casos, por exemplo, quando uma medida nacional tenha sido adoptada nos termos de uma competência delegada e que a adopção de uma medida contrária à directiva padeça do vício de incompetência, que tal medida deva ser anulada *ab initio*. De forma mais geral, no caso de uma medida especificamente destinada a transpor uma directiva, tal resultado pode ser considerado conforme com o objectivo de um recurso que, como o presente recurso de anulação, vise permitir o rápido controlo das novas regulamentações numa preocupação de segurança jurídica.

35. Contudo, em tal caso, estamos perante uma questão de direito nacional. Do ponto de vista do direito comunitário, parece-nos já ser suficiente, no caso vertente, que, no caso de a regulamentação nacional impugnada ser julgada contrária à directiva, o Conseil d'État a anule com efeito apenas a partir do termo do prazo de transposição da directiva, a saber, 1 de Abril de 1993. Seria a partir dessa data que o regulamento começaria, na hipó-

8 — V., por exemplo, acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão (15/76 e 16/76, Recueil, p. 321).

9 — Acórdão de 22 de Janeiro de 1997, Opel Áustria/Conseil (T-115/94, Colect., p. II-39, n.º 87 e segs.).

tese referida, a produzir efeitos ilícitos. Cabe sublinhar que as precedentes considerações são apresentadas, como é evidente, sem prejuízo das normas de direito nacional relativas à personalidade judiciária, prazos de prescrição e demais condições processuais.

36. A solução que acaba de ser proposta pode parecer à primeira vista um pouco curiosa, na medida em que o momento em que a legalidade da medida nacional deve ser apreciada não coincide com aquele a partir do qual tal medida produz efeitos ilícitos. Contudo, tal anomalia é consequência das características específicas das directivas. Se, em virtude do método que caracteriza a transposição das directivas para direito interno, as medidas nacionais de transposição adoptadas antes de expirado o prazo fixado estivessem ao abrigo de qualquer impugnação através de recurso de anulação para o Conseil d'État, tal significaria que os recursos fundados no direito comunitário seriam tratados de forma menos favorável do que os baseados no direito nacional. Por exemplo, um recurso fundado numa norma superior de direito nacional, como seja um decreto do conselho regional valão, não se veria confrontado com o mesmo obstáculo. As medidas de transposição apenas poderiam, então, no melhor dos casos, ser impugnadas de forma indirecta, por recurso ao fundamento de ilegalidade suscitado no âmbito de um recurso interposto das decisões individuais ou de outras disposições adoptadas nos termos das referidas medidas.

37. A conclusão acima exposta, que se funda nos princípios existentes, é suficiente para

resolver a dificuldade que impede o Conseil d'État de controlar a legalidade das medidas de transposição das directivas adoptadas antes de expirado o prazo concedido. Em consequência, não cremos ser necessário, no caso vertente, que o Tribunal de Justiça se pronuncie sobre as teses apresentadas pela Inter-Environnement e pela Comissão, segundo as quais a entrada em vigor de uma directiva tem um efeito de «bloqueio», no sentido de que limita o poder dos Estados-Membros à adopção de medidas de transposição conformes com a directiva, pelo menos quando as medidas em causa se destinem expressamente a proceder à sua transposição, ou de que impede a adopção de medidas que reforcem a disparidade entre as normas nacionais e as normas comunitárias (obrigação de «standstill»). Tais teses suscitam questões mais complexas, que seria preferível resolver num processo em que se coloquem efectivamente. Procederemos, contudo, a uma breve análise.

38. É claro que a Directiva 91/156 não submete expressamente o poder dos Estados-Membros a limites do tipo dos que acabaram de ser descritos. O legislador comunitário podia tê-lo feito, mas não o fez. Como nas demais directivas, limitou-se a impor uma obrigação de pôr em vigor, o mais tardar em determinada data, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar execução à directiva.

39. Coloca-se, então, a questão de saber se tais limites podem, apesar disso, ser deduzidos dos artigos 5.º e 189.º do Tratado.

Parece-nos pacífico que um Estado-Membro que adopte, durante o prazo de transposição, medidas susceptíveis de comprometer a realização dos objectivos de uma directiva na data prevista viola o dever de cooperação que lhe incumbe nos termos do artigo 5.º do Tratado. Viola também a obrigação mais específica de transposição nos termos do artigo 189.º do Tratado.

40. Como refere o Governo do Reino Unido, tal sucederia se um Estado-Membro adoptasse medidas que tornassem impossível ou indevidamente difícil a consecução dos objectivos da directiva. Suponha-se, por exemplo, que a Comunidade adoptou uma directiva submetendo a limites quantitativos os resíduos nucleares produzidos pelos Estados-Membros. Parece-nos que um Estado-Membro violaria manifestamente as suas obrigações nos termos dos artigos 5.º e 189.º do Tratado caso, após adopção da directiva, se lançasse num programa nuclear que tornasse obrigatoriamente impossível ou difícil o respectivo cumprimento.

41. Em tal caso, em que as medidas adoptadas por um Estado-Membro seriam susceptíveis de criar uma situação que tornasse impossível ou indevidamente difícil a execução de uma directiva, existiriam óptimas razões para reconhecer que esse Estado-Membro violou, antes mesmo de expirado o prazo de transposição, as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado. A Comissão poderia, então, demandar o Tribunal de Justiça, invocando a urgência no intuito de evitar a aplicação das medidas em causa.

42. Não excluimos a possibilidade de se poder considerar também, em determinadas circunstâncias, que um Estado-Membro violou a obrigação de leal cooperação nos termos do artigo 5.º do Tratado (mas talvez não a obrigação de execução dos termos do artigo 189.º), caso tome, sem justificação, após adopção de uma directiva, medidas completamente contrárias ao seu espírito e conteúdo, especialmente no caso de directivas que atribuem direitos aos particulares. Tal pode designadamente suceder quando as medidas em causa, ainda que revogadas antes do termo do prazo de transposição, continuem a produzir efeitos práticos para além dessa data. Por exemplo, como foi referido pelo advogado-geral G. F. Mancini nas conclusões que apresentou no processo Teuling, um Estado-Membro pode violar o dever de cooperação se, após adopção de uma directiva que proíba em certos sectores as discriminações fundadas no sexo, adopte medidas que criem discriminações nesses sectores.

43. Contudo, tais situações apenas sucedem excepcionalmente. Contrariamente à opinião da Inter-Environnement e da Comissão, não cremos ser apropriado interpretar os artigos 5.º e 189.º como tendo um efeito geral de bloqueio, numa das acepções acima referidas no n.º 37.

44. Em primeiro lugar, a tese algo extrema segundo a qual, após a adopção de uma directiva, o poder dos Estados-Membros fica limitado à exclusiva adopção de medidas de transposição desconhece o facto de, no

decurso do prazo de transposição, os Estados-Membros terem o direito de continuar a aplicar as disposições nacionais existentes e poderem perfeitamente ter necessidade de as adaptar durante esse período. Parece claro que os Estados-Membros devem, em princípio, conservar o poder de modificar livremente os aspectos individuais de tais disposições, que podem basear-se em métodos e até mesmo objectivos substancialmente diversos dos subjacentes à directiva, no intuito de preservar a respectiva coerência e eficácia até à sua substituição pelo sistema comunitário.

anos a taxa de IVA acima dessa taxa máxima. Ao mesmo tempo, contudo, tem a intenção de aproveitar esses anos para preparar e adoptar nova legislação instaurando um imposto sobre a fortuna a partir do início do ano 2001 para compensar a diminuição das receitas fiscais, o que lhe permitirá respeitar a taxa máxima de IVA a partir desse ano. Parece-nos que, num caso como este, ao invés de não cumprir o dever de cooperação, o Estado-Membro mostra-se cooperativo, tanto na fase de adopção da directiva como na da sua execução.

45. Mesmo a imposição de uma obrigação de «standstill» impedindo os Estados-Membros de reforçar as disparidades entre normas nacionais e normas comunitárias é, em nossa opinião, inadequada, excepto em circunstâncias especiais como as que acima foram descritas. Como refere o Governo francês, tal restrição afectaria indevidamente a liberdade de escolha dos Estados-Membros na execução das directivas; em certos casos, podia mesmo dissuadir à partida os Estados-Membros de darem o respectivo acordo quanto à sua adopção.

47. Uma obrigação implícita de «standstill» seria igualmente inadequada em sectores tais como o ambiente, no qual, através das medidas que adopta, um Estado-Membro procura garantir a consecução de determinados parâmetros ou valores físicos impostos por uma directiva. Um Estado-Membro pode hesitar em garantir que não se verificará determinada deterioração da situação, e que não deva reflectir-se nas normas nacionais, antes de serem eficazes as medidas por ele adoptadas para atingir os objectivos da directiva.

46. Imagine-se, por exemplo, que em 1977 o Conselho adopta uma directiva instaurando uma taxa máxima de IVA com efeitos a partir de 31 de Dezembro de 2000. Ao dar o seu acordo à adopção da directiva, um Estado-Membro calcula que são necessárias, para os anos de 1999 e 2000, receitas suplementares para fazer face às despesas públicas e que tais receitas podem ser obtidas elevando nesses

48. Além disso, inúmeras directivas destinadas a garantir a liberdade de circulação das mercadorias, serviços ou pessoas estabelecem que a competência regulamentar ou de controlo passa do Estado-Membro de importação ou do Estado-Membro de acolhimento para o Estado-Membro de origem. Até que sejam adoptadas normas uniformes que permitam a transferência da competência para o Estado de origem, pode revelar-se necessário, por força dos desenvolvimentos comerciais

ou outros, que o Estado-Membro de importação ou o Estado-Membro de acolhimento adopte novas disposições ou processos que, a partir do momento em que a directiva entre em vigor, serão da exclusiva responsabilidade do Estado de origem. Ora, a adopção pelo Estado-Membro de importação ou pelo Estado-Membro de acolhimento de novas disposições seria, por definição, contrária à directiva, violando a eventual obrigação de «standstill».

49. Contrariamente à Comissão, não julgamos que a tese de que os artigos 5.º e 189.º do Tratado implicam uma obrigação de «standstill» pode de qualquer forma ser confortada pelos acórdãos *Peskeloglou*¹⁰ ou *Comissão/Reino Unido*¹¹. A constatação feita pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Peskeloglou* de que, durante o período de transição previsto no segundo parágrafo do n.º 1 do artigo 45.º do acto de adesão da República Helénica, as disposições nacionais relativas à primeira concessão de uma autorização de trabalho a nacionais helénicos não podem ser mais restritivas após a entrada em vigor do referido acto de adesão, fundava-se numa interpretação estrita de uma disposição do próprio acto; não há qualquer disposição equivalente na directiva em causa no presente processo¹².

50. A Comissão cita a passagem do acórdão *Comissão/Reino Unido*, já referido, em que

o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 5.º do Tratado «impõe aos Estados-Membros deveres particulares de acção e abstenção numa situação em que a Comissão, para responder a necessidades urgentes de conservação, submeteu ao Conselho propostas que, apesar de não terem sido por este adoptadas, constituem um ponto de partida de uma acção comunitária concertada». Contudo, tais observações relativas aos deveres dos Estados-Membros foram formuladas no contexto do artigo 102.º do acto de adesão de 22 de Janeiro de 1972, por força do qual a competência exclusiva para a adopção de medidas relativas à conservação dos recursos de pesca marítima fora expressamente transferida para a Comunidade a partir de 1 de Janeiro de 1979.

51. A tese mais restrita da *Inter-Environnement* de que a competência de um Estado-Membro, quando adopta medidas que tenham por objecto a execução de uma directiva, se limita à adopção de medidas com ela conformes, é, à primeira vista, menos passível de crítica. Como já referimos, é seguramente admissível que o direito interno limite dessa forma a competência do legislador.

52. Contudo, fora de casos específicos, não descartamos qualquer razão que obrigue a considerar ilegal, em direito comunitário, uma medida de transposição adoptada antes de se ter cristalizado a obrigação de execução. Em processos intentados por particulares com base no efeito directo das directivas,

10 — Acórdão de 23 e Março de 1983 (77/82, Recueil, p. 1085).

11 — Acórdão de 5 de Maio de 1981 (804/79, Recueil, p. 1045).

12 — V., no mesmo sentido, Prechal, S., *Directives in European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 26.

os órgãos jurisdicionais nacionais apenas estão obrigados a afastar as normas nacionais contrárias após expirado o prazo de transposição. É mais conforme com tal princípio considerar que, no caso vertente, o direito comunitário apenas obrigava o Conseil d'État a anular o regulamento (caso este se revelasse contrário à directiva) com efeitos a partir do termo do prazo de transposição.

Segunda questão

54. Pela segunda questão, o órgão jurisdicional nacional procura saber se o facto de o reagrupamento, pré-tratamento, eliminação ou aproveitamento de uma substância fazer parte de um processo industrial, faz com que tal substância escape ao âmbito de aplicação da Directiva 75/442.

53. Por último, em nossa opinião, o resultado acima exposto não é incompatível com o ponto de vista que expressámos nas conclusões do processo Hansa Fleisch Ernst Mundt¹³, segundo o qual, ainda antes de expirado o prazo de transposição, o direito comunitário obriga os órgãos jurisdicionais nacionais a interpretar de acordo com a directiva a legislação nacional destinada a dar-lhe execução. Como observámos em tais conclusões, a obrigação de interpretar de acordo com a directiva as disposições de aplicação resulta não apenas da expiração do prazo de transposição estabelecido, mas também do dever de cooperação do órgão jurisdicional nacional com as demais autoridades nacionais, no respectivo esforço de execução da directiva, que lhe incumbe por força do artigo 5.º do Tratado. Seria manifestamente absurdo que um órgão jurisdicional nacional pudesse pôr em causa a intenção do legislador nacional ao recusar interpretar de acordo com a directiva as disposições de transposição susceptíveis de dessa forma serem interpretadas.

55. Nas considerações seguintes, apenas nos referiremos às disposições da legislação comunitária directamente relevantes para efeitos do presente processo. Remetemos, para uma análise mais completa de tal legislação, para as conclusões que apresentámos nos processos Comissão/Alemanha¹⁴ e Tombesi e o.¹⁵

56. A Inter-Environnement, a Comissão e os Governos belga, alemão, neerlandês e do Reino Unido consideram ser destituída de relevância a questão de saber se a operação em causa faz parte de um processo industrial. Não partilhamos tal ponto de vista.

14 — Acórdão de 10 de Maio de 1995 (C-422/92, Colect., p. I-1097; v., em especial, os n.ºs 2 a 11 das conclusões).

15 — Acórdão de 25 de Junho de 1997 (C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Colect., p. II-3561, conclusões apresentadas em 24 de Outubro de 1996, em especial n.º 2 a 18).

13 — Acórdão de 10 e Novembro de 1992 (C-156/91, Colect., p. I-5567).

57. A alínea a) do artigo 1.º da Directiva 75/442 define da seguinte forma o conceito de «resíduo»:

«quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no Anexo I de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer».

58. O Anexo I da Directiva 75/442, referido na alínea a) do artigo 1.º e que se intitula «Categorias de resíduos», enumera diversas categorias de resíduos, compreendendo os «resíduos de produção ou de consumo não especificados adiante» (Q1), os «produtos que não obedecem às normas» (Q2), as «substâncias que se tornam impróprias para utilização (por exemplo, ácidos contaminados, solventes contaminados, sais de temperatura esgotados, etc.)» (Q7), os «resíduos de processos industriais (Q8), os «resíduos de extracção e de preparação de matérias-primas (por exemplo, resíduos de exploração mineira ou petrolífera, etc.)» (Q11) e as «matérias contaminadas» (Q12). A ampla natureza da distinção ou da noção de resíduo é reforçada pela última categoria da lista: «qualquer substância, matéria ou produto que não esteja abrangido pelas categorias acima referidas» (Q16).

59. Pela Decisão 94/3/CE¹⁶, a Comissão adoptou, nos termos da alínea a) do artigo

1.º da directiva, uma lista detalhada de resíduos, conhecida sob a designação de catálogo europeu de resíduos (CED). O n.º 3 da nota preliminar do CED tem a seguinte redacção:

«O catálogo europeu dos resíduos é uma lista harmonizada, não exaustiva, de resíduos que será reapreciada e, se necessário, revista periodicamente em conformidade com o procedimento do comité.

No entanto, uma determinada matéria que figure no catálogo não constituirá um resíduo em todas as situações; apenas quando satisfizer à definição de resíduo.»

60. Assim, uma substância, designadamente uma das enumeradas no Anexo I ou no CED, constitui resíduo na acepção da Directiva 75/442 quando o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de dela se desfazer. O âmbito de aplicação do conceito de «resíduo» depende, pois, do significado da expressão «se desfaz». Como referimos nas conclusões que apresentámos no processo Tombesi e o.¹⁷, decorre claramente das disposições da directiva, e em especial dos artigos 4.º e 8.º a 12.º, bem como dos Anexos II A e II B, que a expressão «se desfaz» utilizada na definição de resíduos constante da alínea a) do artigo 1.º tem um signi-

16 — Decisão da Comissão, de 20 e Dezembro de 1993, que estabelece uma lista de resíduos em conformidade com a alínea a) do artigo 1.º da Directiva 75/442 (JO L 5, p. 15).

17 — Acórdão referido na nota 15, n.º 50.

ficado especial que engloba não apenas a eliminação dos resíduos, mas também o facto de serem submetidos a uma operação de aproveitamento.

61. Nada na directiva indica que o seu âmbito de aplicação se limita às operações de eliminação ou aproveitamento que não sejam parte integrante de um processo industrial. Decorre, pelo contrário, claramente da lista de categorias de resíduos constante do anexo I, e em especial das categorias acima mencionadas no n.º 58, bem como das operações de eliminação e aproveitamento enumeradas nos Anexos II A e II B, que o conceito de resíduo é suficientemente amplo para abranger todos os tipos de resíduos e subprodutos industriais, bem como outras substâncias resultantes de processos de produção.

62. Para além disso, decorre claramente dos artigos 9.º, 10.º e 11.º da directiva, acima resumidos no n.º 5, que a exigência de autorização imposta por tais disposições é aplicável não apenas às empresas especializadas na eliminação e aproveitamento de resíduos por conta de terceiros, mas também às empresas que procedem à eliminação e aproveitamento dos seus próprios resíduos. A ampla natureza do âmbito de aplicação da directiva é confirmada pela faculdade de os Estados-Membros adoptarem determinadas isenções. O artigo 11.º autoriza-os a, em condições rigorosamente definidas, dispensarem da exigência de autorização as empresas que procedam elas próprias à eliminação ou aproveitamento dos seus próprios resíduos. Esta faculdade está sujeita a limites suplementares quando se trate de resíduos perigosos. Por força do

n.º 1 do artigo 3.º da Directiva 91/689, os Estados-Membros não têm o direito de dispensar as empresas que assegurem a eliminação dos seus próprios resíduos quando a substância constitua um resíduo perigoso na acepção dessa directiva. Além disso, o n.º 2 do artigo 3.º submete a dispensa das empresas que procedem por si ao aproveitamento dos seus próprios resíduos a condições específicas, que ultrapassam as aplicáveis aos resíduos gerais nos termos do artigo 11.º da Directiva 75/442.

63. É, pois, claro que uma substância eliminada ou aproveitada na acepção da directiva constitui resíduo mesmo quando tal eliminação ou aproveitamento faça parte de um processo industrial. Tal conclusão é suficiente para fornecer ao órgão jurisdicional nacional os esclarecimentos que pretende obter.

64. Os Estados-Membros que apresentaram observações sobre a segunda questão foram, contudo, mais longe, tendo explicitado os critérios que utilizam para distinguir entre as matérias que são resíduos e as demais, referindo-se, mais especificamente, às matérias produzidas ou utilizadas no âmbito de processos industriais.

65. Para o Governo belga, uma substância referida no Anexo I da directiva e integrada num processo de produção industrial apenas constitui resíduo se dela for feita utilização

não conforme com a natureza ou função que lhe foi atribuída num processo natural ou que lhe foi intencionalmente atribuída num processo de produção ou outro.

66. O Governo alemão entende que, na ausência de critérios definidos na directiva, será necessário examinar as diversas situações caso a caso, em função dos usos habituais na matéria. Este governo depositou, em anexo às observações escritas, um recente documento de análise da OCDE¹⁸, que contém orientações quanto aos critérios susceptíveis de ser relevantes para efeitos de distinção, em casos individuais, entre as matérias que são resíduos e as demais. Este documento será examinado mais pormenorizadamente na continuação das presentes conclusões.

67. Os Governos neerlandês e do Reino Unido desenvolvem argumentações idênticas às que apresentaram no processo Tombesi e o.¹⁹ O Governo neerlandês procede a uma distinção entre resíduos e matérias-primas secundárias. Os objectivos ambientais subjacentes às directivas relativas aos resíduos significam deverem estar reunidas condições muito rigorosas para que determinada substância possa ser considerada matéria-prima

secundária. Nos Países Baixos, foram definidos os seguintes critérios para esse efeito: a substância deverá ser directamente transportada do produtor para quem procede à sua reutilização; deverá ser utilizada a 100% num processo de produção, por exemplo como substituto de uma matéria-prima primária; e não deverá estar sujeita a qualquer tratamento comparável a um dos actuais processos de eliminação ou aproveitamento dos resíduos.

68. O Governo do Reino Unido considera que uma substância deve ser considerada resíduo quando esteja sujeita a uma operação de eliminação, na acepção do Anexo II A, ou a uma das operações abrangidas pelo Anexo II B, por estarem sem dúvida associadas ao aproveitamento de resíduos. Os resíduos de produção, as matérias-primas secundárias e os subprodutos úteis utilizados nos processos de produção industrial, da mesma forma que qualquer outra matéria-prima não proveniente de resíduos, não constituem resíduos, excepto se sujeitos a uma operação sem dúvida associada ao aproveitamento de resíduos. Contudo, para o Governo do Reino Unido, os resíduos de produção que, por força da respectiva contaminação ou por outras razões similares atinentes à sua natureza de matéria-prima secundária, devem, no intuito de protecção da saúde do homem ou do ambiente, ser tratados de forma diferente do necessário para outras matérias-primas não provenientes de resíduos, devem ser considerados como destinados a ser objecto de um processo de aproveitamento, na acepção do Anexo II B, constituindo assim resíduos.

18 — Documento de análise sobre as formas de distinguir entre resíduos e não resíduos, apresentado pelo grupo da OCDE sobre as políticas de gestão dos resíduos, com a referência ENV/EPOC/WMP (96)1.

19 — Já referido na nota 15; v. n.º 47 e 48 das conclusões.

69. Parece-nos, à luz das observações apresentadas no presente processo, ser possível — e desejável no interesse da segurança jurídica — que o Tribunal de Justiça forneça algumas orientações gerais quanto à distinção entre a eliminação de resíduos, na acepção da directiva, e o tratamento industrial normal de produtos que não são resíduos. Contudo, como referimos nas conclusões no processo *Tombesi e o.*²⁰, no estado actual da directiva, é em certa medida necessário conceder aos Estados-Membros a tarefa de desenvolver critérios mais pormenorizados que permitam aplicar as normas da directiva, tal como interpretadas pelo Tribunal de Justiça, às diversas situações susceptíveis de ocorrer na prática.

sucede o mesmo nos países da OCDE. Apesar de elaborado com outra finalidade (a saber, a aplicação da noção de resíduo no contexto de uma decisão da OCDE), esse documento contém uma interessante análise comparativa do direito e da prática dos países da OCDE nesta matéria.

70. Esta perspectiva é, além disso, conforme com a repartição de tarefas pretendida pelo Tratado entre o Tribunal de Justiça e os órgãos jurisdicionais nacionais. A estes compete verificar se as autoridades nacionais aplicaram correctamente a directiva nas diversas situações individuais.

72. O documento salienta que os países da OCDE distinguem, regra geral, entre matérias-primas primárias, resíduos e matérias-primas secundárias. As matérias-primas primárias são definidas como matérias obtidas a partir de fontes naturais e susceptíveis de utilização em processos de produção industriais ou outros (por exemplo, minerais extraídos de minas ou pedreiras, petróleo bruto ou colheitas). Tais matérias não são consideradas resíduos visto serem obtidas intencionalmente (apesar de se poder admitir que mesmo matérias-primas primárias podem tornar-se resíduos quando o respectivo detentor decide eliminá-las).

71. Apesar de os governos representados no presente processo terem proposto critérios diferentes para efeitos de aplicação da directiva, parece-nos que as respectivas perspectivas contêm, contudo, muitos pontos comuns. Além disso, o documento da OCDE apresentado pelo Governo alemão indica que

73. As matérias residuais ou resíduos são definidas como matérias inevitavelmente formadas aquando do fabrico ou utilização de um produto. Tal matéria pode ser directamente utilizada como substituto eficaz de dado produto ou como ingrediente num outro processo de fabrico para criar um produto diferente; uma matéria residual ou um resíduo pode também não ter qualquer utilização directa excepto se for objecto de transformação. Alguns países utilizam também a expressão «subprodutos» no mesmo sentido. Tais matérias são normalmente consideradas

20 — V. o n.º 56 dessas conclusões.

resíduos, excepto se puderem ser directamente utilizadas para substituir efectivamente um produto ou ingrediente num processo diferente de uma operação de aproveitamento. Em ambos os casos, qualquer utilização directa deve ser compatível com o ambiente, respeitando as mesmas normas, regulamentações e especificações aplicáveis ao produto ou ingrediente substituído pela matéria residual.

constitui ou não resíduo. Parece-nos útil expor esses critérios por extenso:

«1. O material é produzido deliberadamente?

2. A produção do material está sujeita a controlo de qualidade?

3. O material é conforme com especificações ou normas bem estabelecidas e reconhecidas a nível nacional e internacional?

4. Essas normas baseiam-se em considerações relativas ao ambiente, para além das de natureza técnica ou económica?

5. O material é fabricado em resposta a um pedido do mercado?

6. O valor económico global do material é negativo?

74. De acordo com o documento da OCDE, os países membros desta organização utilizam a expressão «matérias-primas secundárias» em três sentidos diferentes: a) matéria que deixou de poder ser utilizada para as finalidades originais mas que se apresenta sob uma forma que permite a sua utilização directa como produto de base num processo de produção em substituição de uma matéria-prima primária (neste caso, não constitui provavelmente resíduo); b) matéria que apenas pode ser utilizada dessa forma após ter sido sujeita a uma operação de aproveitamento (sendo assim provavelmente resíduo); c) matéria que foi objecto de uma operação de aproveitamento, podendo, pois, ser utilizada num processo de produção (tendo pois provavelmente deixado de ser resíduo).

75. Apesar de tal parecer constituir o limite do consenso internacional neste domínio, o documento da OCDE refere que os países membros da organização utilizam um conjunto de outros critérios para determinar, em situações concretas, se determinada matéria

7. É necessário um tratamento complementar antes de o material poder ser directamente utilizado numa aplicação industrial/comercial?

14. A utilização do material num processo de produção implica qualquer risco para a saúde ou o ambiente mais grave do que os associados à utilização da matéria-prima correspondente?

8. Esse tratamento limita-se a uma reparação menor?

15. O material passou a ser estranho ao ciclo comercial normal ou deixou de ter uma utilização normal?

9. O material é ainda adequado ao seu objectivo original?

16. O material pode ser utilizado na sua forma actual ou da mesma forma que uma matéria-prima sem ser sujeito a uma operação de aproveitamento?

10. O material pode servir para outros fins enquanto produto de substituição?

17. O material apenas pode ser utilizado após ter sofrido uma operação de aproveitamento» ²¹?

11. A utilização do material é tão compatível com o ambiente como a do produto primário?

76. O documento prossegue da seguinte forma ²²:

12. Esse material entrará efectivamente num processo de produção?

«Será oportuno referir, a propósito da apresentação destas questões, que nenhum coefi-

13. O material tem uma utilização estabelecida?

21 — N.º 17 do documento.

22 — N.º 18.

ciente de ponderação específico pode ser-lhes atribuído e que nenhuma apreciação sobre a respectiva aplicação pode ser fornecida, dadas as diversas formas por que são tratadas nos diferentes países. Algumas delas sobrepõem-se e a lista não é exaustiva. Seria necessário poder tomar em consideração todas as estas questões para apreciar plenamente o estatuto do material em causa.»

77. Nas conclusões que apresentámos no processo Tombesi e o.²³, referimos que a directiva comunitária se baseia numa distinção implícita entre matérias que não constituem resíduos, as quais continuam a ser utilizadas sob a forma existente, e matérias que constituem resíduos, as quais são sujeitas a uma operação de aproveitamento. Assim, um subproduto ou resíduo apenas constitui resíduo se se destinar a ser utilizado num processo ulterior sob a sua forma existente, ou dito de outra forma, se se não destinar a ser eliminado ou sujeito a uma operação de aproveitamento antes de poder continuar a ser utilizado. Contudo, sublinhámos que a distinção entre utilização directa e aproveitamento colocava um problema específico.

78. Parece-nos que o exame comparativo acima apresentado fornece indicações complementares quanto à maneira de resolver tal

dificuldade, sem deixar de ser compatível com as conclusões essenciais a que chegámos no processo Tombesi. O documento da OCDE leva a crer que existe consenso geral no sentido de se entender que é pouco provável que uma matéria ou resíduo constitua resíduo quando pode ser directamente utilizado num processo ulterior, eventualmente em substituição de uma matéria-prima primária. Pelo contrário, será resíduo se a matéria ou o resíduo em causa tiver antes de ser submetido a uma operação de aproveitamento. Considerações idênticas estão aparentemente subjacentes a alguns dos pormenorizados critérios aplicados nos diversos países (v., em especial, os critérios 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16 e 17 acima referidos no n.º 75).

79. No que se refere à distinção, por vezes delicada, entre o aproveitamento dos resíduos e a utilização directa das matérias que não constituem resíduos, verifica-se, como acima referido no n.º 73, existir entre os países da OCDE um consenso geral no sentido de se considerar ser adequado perguntar se a utilização de um resíduo ou subproduto em substituição de outra matéria ou ingrediente é tão compatível com o ambiente quanto a utilização da matéria ou ingrediente que substitui; por outras palavras, é adequado perguntar se tal utilização respeita as mesmas normas, regulamentações e especificações aplicáveis a tal produto. Verifica-se de novo que idênticas considerações estão subjacentes a determinado número dos critérios mais pormenorizados (v., em especial, os critérios 3, 4, 11 e 14 acima referidos no n.º 75).

23 — Já referido na nota 15, n.ºs 53 e 54.

80. Parece-nos que idêntica abordagem é adequada para efeitos de interpretação do conceito de «resíduo» na legislação comunitária. A directiva visa garantir que os resíduos sejam eliminados ou aproveitados sem pôr em perigo a saúde humana e sem se utilizarem processos ou métodos susceptíveis de agredir o ambiente²⁴. O conceito de resíduo deve, pois, ser interpretado de forma suficientemente ampla para garantir que qualquer tratamento de uma substância praticado em virtude da respectiva natureza de resíduo está abrangido pelo sistema regulamentar da directiva. Assim, quando, por constituir resíduo, subproduto, matéria-prima secundária ou qualquer outra matéria resultante de um processo industrial, uma matéria — ou o tratamento a que é sujeita — não preenche as exigências ou critérios normais em matéria de saúde ou ambiente, deve ser considerada resíduo e sujeita à regulamentação especial definida na directiva. Quando uma matéria é perfeitamente intermutável com outro produto, não tendo necessidade de qualquer regulamentação ou controlo para além dos aplicáveis ao produto que substitui, não é necessário classificá-la como resíduo.

81. Concluimos, pois, que o mero facto de uma operação de eliminação ou aproveitamento, na acepção da directiva, ser efectuada no âmbito de um processo industrial não faz com que tal operação escape ao âmbito e aplicação dessa mesma directiva. Para efeitos de distinção entre aproveitamento de resíduos e tratamento de matérias que não são

resíduos, é pertinente perguntar se a substância em causa se destina a continuar a ser directamente utilizada sob a forma existente. No caso dos resíduos, subprodutos, matérias-primas secundárias ou outras matérias provenientes de processos industriais, tal condição é preenchida quando a matéria ou o tratamento a que deve ser sujeita preenche as exigências normais em matéria de saúde e ambiente aplicáveis aos produtos que não constituem resíduos, ou aos processos que não dizem respeito aos resíduos.

82. Na fase actual da legislação comunitária, compete aos Estados-Membros definir critérios mais detalhados para efeitos de aplicação das normas da directiva às situações individuais. Será, por exemplo, necessário estar atento ao facto de a mera possibilidade de uma matéria ser directamente utilizada noutra processo sem ser sujeita a aproveitamento não garante, por si só, que seja efectivamente utilizada dessa forma; diversos critérios suplementares referidos no documento da OCDE podem, além disso, ser adequados para verificar a intenção do detentor de sujeitar determinada matéria a tal utilização (v., por exemplo, os critérios 3, 5, 6 e 12 acima referidos no n.º 75).

83. Em consequência, não seria adequado tentar, na fase actual, aprofundar mais a definição do conceito de resíduo para efeitos da legislação comunitária.

Conclusão

84. Pelas razões precedentes, entendemos que há que responder da seguinte forma às questões submetidas pelo Conseil d'État de Belgique:

- «1) Para efeitos de controlo da legalidade de uma medida nacional tomada após adopção de uma directiva mas antes de expirado o prazo da respectiva transposição, o órgão jurisdicional nacional deve atender às obrigações impostas pela directiva ao Estado-Membro em causa. Em consequência, pode ser levado a anular a medida nacional com efeitos a partir da data do termo daquele prazo.

- 2) Uma substância que, de outro modo, constituiria resíduo na acepção da alínea a) do artigo 1.º da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, na redacção dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, não deixa de ser resíduo pelo simples facto de a operação de eliminação ou aproveitamento a que foi sujeita fazer parte de um processo de produção industrial. Para efeitos de distinção entre aproveitamento de resíduos e tratamento de matérias que não constituem resíduos, é pertinente perguntar se uma substância se destina a continuar a ser directamente utilizada sob a sua forma existente. No caso dos resíduos, subprodutos, matérias-primas secundárias ou outras matérias provenientes de processos industriais, tal condição é preenchida quando a matéria, ou o tratamento a que está destinada a ser sujeita, preenche as exigências normais em matéria de saúde e ambiente aplicáveis aos produtos que não constituem resíduos ou aos processos que não dizem respeito aos resíduos.»