

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

18 de Dezembro de 2007 *

No processo C-263/05,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE,
entrada em 23 de Junho de 2005,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Konstantinidis e
L. Cimaglia, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

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

demandada,

* Língua do processo: italiano.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

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

advogado-geral: Y. Bot,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 7 de Fevereiro de 2007,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- 1 Na petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, tendo adoptado e mantido em vigor o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 138, que prevê medidas urgentes em matéria de fiscalidade, de privatização e de fiscalização das despesas farmacêuticas, bem como de apoio à economia nas zonas desfavorecidas, de 8 de Julho de 2002 (GURI n.º 158, de 8 de Julho de 2002), que passou, após alteração, a Lei n.º 178, de 8 de Agosto de 2002 (suplemento ordinário à

GURI n.º 187, de 10 de Agosto de 2002), que exclui do âmbito de aplicação do Decreto legislativo n.º 22 que transpõe as Directivas 91/156/CEE relativa aos resíduos, 91/689/CEE relativa aos resíduos perigosos e 94/62/CE relativa às embalagens e aos resíduos de embalagens, de 5 de Fevereiro de 1997 (suplemento ordinário à GURI n.º 38, de 15 de Fevereiro de 1997, a seguir «Decreto legislativo n.º 22/1997»), por um lado, as substâncias, materiais ou bens destinados às operações de eliminação ou de aproveitamento não expressamente mencionadas nos anexos B e C do referido decreto e, por outro, as substâncias ou materiais que são resíduos de produção e de que o respectivo detentor tem a intenção ou a obrigação de se desfazer, sempre que possam e sejam reutilizados num ciclo de produção ou de consumo sem receberem um tratamento prévio e sem prejudicar o ambiente, ou depois de receberem um tratamento prévio quando não se trate de uma das operações de aproveitamento enumeradas no anexo C desse mesmo decreto, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força 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 F1 p. 129), na redacção dada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32), e pela Decisão 96/350/CE da Comissão, de 24 de Maio de 1996 (JO L 135, p. 32) (a seguir «directiva»).

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

- 2 Para efeitos da directiva, o artigo 1.º, alínea a), primeiro parágrafo, da mesma define o conceito de «resíduo» como «quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I [dessa directiva] de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer».
- 3 A Comissão adoptou a Decisão 94/3/CE, de 20 de Dezembro de 1993, que estabelece uma lista de resíduos em conformidade com a alínea a) do artigo 1.º da Directiva 75/442 (JO 1994, L 5, p. 15). Esta lista (a seguir «lista europeia de

resíduos») foi renovada pela Decisão 2000/532/CE da Comissão, de 3 de Maio de 2000, que substitui a Decisão 94/3 e a Decisão 94/904/CE do Conselho, que estabelece uma lista de resíduos perigosos em conformidade com o n.º 4 do artigo 1.º da Directiva 91/689/CEE do Conselho relativa aos resíduos perigosos (JO L 226, p. 3). A lista europeia de resíduos estabelecida pela Decisão 2000/532 foi alterada várias vezes e em último lugar pela Decisão 2001/573/CE do Conselho, de 23 de Julho de 2001 (JO L 203, p. 18). O anexo da Decisão 2000/532, que contém a lista europeia de resíduos, começa com uma introdução cujo n.º 1 precisa que se trata de uma lista harmonizada que será periodicamente revista. Esse n.º 1 dispõe igualmente que «a inclusão de uma determinada matéria na lista [europeia de resíduos] não significa que essa matéria constitua um resíduo em todas as situações. A entrada só é relevante quando for satisfeita a definição de resíduo da alínea a) do artigo 1.º da [directiva]».

- 4 O artigo 1.º, alíneas e) e f), da directiva define os conceitos de eliminação e de aproveitamento de resíduos como qualquer das operações previstas, respectivamente, no anexo IIA e IIB dessa mesma directiva. Esses anexos foram adaptados aos progressos científicos e técnicos pela Decisão n.º 96/350.

Legislação nacional

- 5 O artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do Decreto legislativo n.º 22/97 dispõe:

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

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

[...]»

- 6 O anexo A do Decreto legislativo n.º 22/97 retoma a lista de categorias de resíduos que figura no anexo I da directiva. Além disso, os anexos B e C desse decreto legislativo enumeram as operações, respectivamente, de eliminação e de aproveitamento de resíduos do mesmo modo que os anexos IIA e IIB da directiva.

- 7 O artigo 14.º da Lei n.º 178, de 8 de Agosto de 2002 (a seguir «disposição controvertida»), que foi substituída, após alteração, pelo Decreto-Lei n.º 138, de 8 de Julho de 2002, contém uma «interpretação autêntica» da definição do conceito de «resíduo» que figura no artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do Decreto legislativo n.º 22/97, que dispõe o seguinte:

«1. Os termos ‘se desfaz’, ‘a intenção’ ou ‘a obrigação de se desfazer’ [...] interpretam-se do seguinte modo:

- a) ‘se desfaz’: qualquer comportamento mediante o qual, directa ou indirectamente, substâncias, materiais ou bens são destinados ou sujeitos à actividade de eliminação ou de aproveitamento, conforme o disposto nos anexos B e C do Decreto legislativo [n.º 22/97];

- b) ‘a intenção’: a vontade de destinar substâncias, materiais ou bens a operações de eliminação e de aproveitamento, conforme o disposto nos anexos B e C do Decreto legislativo [n.º 22/97];

- c) 'a obrigação de se desfazer': a obrigação de destinar materiais, substâncias ou bens a operações de aproveitamento ou de eliminação, estabelecida por uma disposição legal, por uma decisão das autoridades públicas ou imposta pela própria natureza do material, da substância ou do bem, ou devido ao facto de os mesmos figurarem na lista de resíduos perigosos a que se refere o anexo D do Decreto legislativo [n.º 22/97].

2. As alíneas b) e c) do n.º 1 não são aplicáveis aos bens, substâncias ou materiais que são resíduos de produção ou de consumo quando uma das seguintes condições se verifica:

- a) os mesmos possam ser e sejam efectiva e objectivamente reutilizados no mesmo ciclo de produção ou de consumo ou num ciclo análogo ou diferente sem terem sofrido qualquer tratamento prévio nem provocarem danos no ambiente;
- b) os mesmos possam ser e sejam efectiva e objectivamente reutilizados no mesmo ciclo de produção ou de consumo ou num ciclo análogo ou diferente, depois de terem sofrido um tratamento prévio, sem que seja necessária qualquer das operações de aproveitamento enumeradas no anexo C do Decreto legislativo [n.º 22/97].»

Procedimento pré-contencioso

- 8 A Comissão, considerando que as regras de interpretação estabelecidas pela disposição controvertida não são conformes à directiva, em particular, ao artigo 1.º, alínea a), da mesma, deu início ao processo por incumprimento previsto no artigo 226.º CE.

- 9 Não tendo as autoridades italianas respondido dentro do prazo à sua notificação para cumprir de 18 de Outubro de 2002, a Comissão, em 3 de Abril de 2003, emitiu um parecer fundamentado em que convidava a República Italiana a tomar as medidas necessária para dar cumprimento à directiva no prazo de dois meses a contar da recepção desse parecer.
- 10 Todavia, apesar de as autoridades italianas terem entretanto respondido à notificação para cumprir de 18 de Outubro de 2002 — se bem que após o termo do prazo estabelecido —, a Comissão considerou que esse parecer fundamentado devia, nessa altura, ser considerado sem efeito.
- 11 Considerando porém que essa resposta não era satisfatória, a Comissão dirigiu à República Italiana um parecer fundamentado complementar por carta de 11 de Julho de 2003, convidando esse Estado-Membro a responder num novo prazo de dois meses a contar da recepção desse parecer.
- 12 Após ter solicitado uma prorrogação de dois meses do referido prazo, o Governo italiano respondeu aos comentários da Comissão a propósito da legislação nacional por notas da Representação Permanente de 12 de Novembro e 19 de Dezembro de 2003.
- 13 Para precisar as suas conclusões relativas à infracção imputada, designadamente, tendo em conta as conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Niselli (acórdão de 11 de Novembro de 2004, C-457/02, Colect., p. I-10853), apresentadas em 10 de Junho de 2004, a Comissão emitiu um segundo parecer fundamentado complementar por carta de 9 de Julho de 2004, convidando a República Italiana a responder no prazo de dois meses a contar da recepção desse parecer.
- 14 As autoridades italianas responderam a este último parecer fundamentado mediante nota de 29 de Setembro de 2004.

- 15 Considerando que a situação se mantinha insatisfatória, a Comissão decidiu propor a presente acção.

Quanto à acção

Argumentos das partes

- 16 Nas duas partes que compõem a sua acusação, a Comissão alega que a interpretação do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), do Decreto legislativo n.º 22/97 dada pela legislador italiano nos n.ºs 1 e 2 da disposição controvertida é contrária ao artigo 1.º, alínea a), da directiva.
- 17 Em primeiro lugar, as referências feitas no n.º 1, alíneas a) e b), da disposição controvertida, respectivamente, à «actividade de eliminação ou de aproveitamento» e às «operações de eliminação e de aproveitamento», na medida em que são acompanhadas da precisão «conforme o disposto nos anexos B e C do Decreto legislativo [n.º 22/97], introduzem uma distinção entre, por um lado, as operações de eliminação ou de aproveitamento planeadas de maneira geral e, por outro, as operações expressamente previstas nos anexos B e C do referido decreto legislativo. Assim, todos os materiais, substâncias ou bens referidos no anexo A desse decreto legislativo que o detentor sujeita, destina ou entende destinar seja a operações de eliminação que não as enumeradas no anexo B do Decreto legislativo n.º 22/97, seja a operações de aproveitamento que não as enumeradas no anexo C do mesmo, ficam excluídos da qualificação de resíduo e, como tal, não são abrangidos pela legislação sobre a gestão de resíduos.
- 18 Por conseguinte, essa disposição tem por efeito limitar ilegalmente o alcance do conceito de resíduo e, portanto, o âmbito de aplicação da legislação italiana sobre a gestão de resíduos.

- 19 Em segundo lugar, a Comissão defende, no que respeita ao n.º 2 da disposição controvertida, que a exclusão, pela mesma, dos critérios de interpretação do conceito de resíduo previstos no n.º 1, alíneas b) e c), da mesma disposição, e, portanto, da qualificação de resíduo, no que respeita a determinados resíduos de produção e de consumo, nas condições enunciadas nas alíneas a) e b) do referido n.º 2, equivale, para o legislador italiano, a admitir implicitamente que, nas circunstâncias visadas, apesar de os referidos resíduos apresentarem as características de resíduos, a aplicação da legislação sobre os resíduos é afastada em função de condições relativas ao tratamento desses resíduos.
- 20 Ora, na opinião da Comissão, não é admissível excluir formalmente do âmbito de aplicação da directiva as substâncias ou objectos de que o detentor tem a intenção ou a obrigação de se desfazer, mesmo que sejam reutilizáveis e reutilizados num ciclo de produção ou de consumo, com ou sem necessidade de tratamento prévio — desde que, no primeiro caso, não sejam sujeitos a operações de aproveitamento expressamente mencionadas no anexo correspondente —, e que não prejudiquem o ambiente no caso de não haver tratamento prévio.
- 21 Em conclusão, contrariamente ao que sustenta a República Italiana, a disposição controvertida não se limita simplesmente a fornecer os critérios de interpretação que permitem verificar se as condições que determinam a existência de um resíduo estão reunidas, antes tendo também um efeito restritivo quanto ao conceito de resíduo e à sua aplicação, designadamente, ao subtrair uma grande parte dos resíduos aproveitáveis à aplicação das disposições nacionais de transposição da directiva.
- 22 A República Italiana considera que um material reutilizado não é um resíduo, incluindo quando o seu detentor tenciona destiná-lo a outros processos de produção. Com efeito, a jurisprudência do Tribunal de Justiça alargou a exclusão do conceito de resíduo, sob certas condições, aos materiais efectivamente reutilizados, ainda que por terceiros.

- 23 Segundo esse Estado-Membro, a disposição controvertida identifica os critérios destinados a verificar se o detentor de um material se desfaz do mesmo, tomou a decisão de dele se desfazer ou tem disso obrigação. Esses critérios, ao alargarem o teste, a jusante, à utilização efectiva e objectiva do material em causa, permitem respeitar duas condições impostas pelo acórdão Niselli, já referido, a saber, a certeza da reutilização e a incorporação dos materiais abandonados no conceito de resíduo.
- 24 Esse Estado-Membro alega que o abandono é uma forma indirecta de destinar uma substância ou um objecto a uma operação de eliminação ou de aproveitamento, de modo que o abandono de uma substância ou um objecto é, na realidade, coberto pelo n.º 1, alínea a), da disposição controvertida.
- 25 Segundo a República Italiana, o n.º 2 da disposição controvertida, em conformidade com os princípios na base da jurisprudência do Tribunal de Justiça, afasta a qualificação como resíduo dos resíduos industriais que, apesar de não constituírem o objecto da produção principal, não podem ser considerados como resíduos dado que são reutilizados no estado em que se encontram, sem qualquer operação que vise «desfazer[-se]» deles, isto é, sem «transformações prévias» ou após um tratamento prévio que não constitua um aproveitamento completo, como operações de triagem, de selecção, de separação, de compactamento ou de peneiração.
- 26 Através da disposição controvertida, que deve ser lida na sua globalidade, o legislador italiano quis fornecer critérios de interpretação positivos para efeitos da incorporação, como resíduo, de materiais de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer. É necessário, mediante critérios de interpretação certos, fornecer uma lista positiva dos resíduos e não partir do pressuposto de que tudo é resíduo à excepção da substância ou objecto de que se possa demonstrar que o detentor não se desfaz ou não tem a intenção, ou a obrigação de se desfazer.

- 27 Segundo a República Italiana, a tese da Comissão implicaria que qualquer precisão relativa aos termos «se desfazer» teria por resultado inevitável uma limitação do âmbito de aplicação da directiva, o que limitaria a faculdade de que os Estados-Membros dispõem para definir as modalidades de aplicação das directivas.
- 28 Por último, na audiência, a República Italiana indicou que, em Itália, a actividade de gestão de resíduos é, por vezes, exercida por pessoas que operam «no limite da legalidade», de modo que esse Estado-Membro preferiu recorrer aos produtores de resíduos para assegurar a sua gestão em vez de ver esses produtores confiar essa gestão a terceiros.

Apreciação do Tribunal de Justiça

- 29 Através da primeira parte da sua acusação, a Comissão alega, em substância, que a interpretação imposta no n.º 1 da decisão controvertida tem por efeito limitar ilicitamente o conceito de resíduo para efeitos de aplicação da legislação italiana na matéria, circunscrevendo esse conceito aos materiais objecto das operações de eliminação e de aproveitamento previstas nos anexos B e C do Decreto legislativo n.º 22/97 — que correspondem, textualmente, respectivamente, aos anexos IIA e IIB da directiva —, excluindo outras operações de eliminação ou de aproveitamento, não enumeradas nesses anexos B e C.
- 30 Através da segunda parte dessa acusação, a Comissão alega, em substância, que a exclusão prevista no n.º 2 da disposição controvertida tem igualmente por efeito circunscrever ilicitamente o referido conceito de resíduo, na medida em que diz respeito aos resíduos de produção ou de consumo susceptíveis de serem reutilizados no mesmo ciclo de produção ou de consumo, ou num ciclo análogo ou diferente sem terem sido sujeitos a um tratamento prévio nem causarem danos no ambiente,

ou depois de terem sido sujeitos a um tratamento prévio sem que, no entanto, seja necessária uma das operações de aproveitamento enumeradas no anexo C do Decreto legislativo n.º 22/97.

- 31 Considerando a posição adoptada pela República Italiana, que considera, em substância, que a disposição controvertida deve ser lida na sua globalidade e que visa clarificar o conteúdo do conceito de «resíduo» como definido no artigo 1.º, alínea a), da directiva, importa, antes de examinar as duas partes da acusação da Comissão, recordar a jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa a esse conceito.
- 32 A este respeito, o artigo 1.º, alínea a), primeiro parágrafo, da directiva define resíduo como «quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I [dessa directiva] de que o detentor se desfaz ou tem a intenção [...] de se desfazer». Esse anexo precisa e ilustra essa definição propondo uma lista de substâncias e de objectos que podem ser qualificados de resíduos. Contudo, essa lista é meramente indicativa, uma vez que a qualificação de resíduo resulta, antes de tudo, do comportamento do detentor e do significado da expressão «se desfazer» (v., neste sentido, acórdãos de 18 de Dezembro de 1997, *Inter-Environnement Wallonie*, C-129/96, Colect., p. I-7411, n.º 26; de 7 de Setembro de 2004, *Van de Walle e o.*, C-1/03, Colect., p. I-7613, n.º 42, e de 10 de Maio de 2007, *Thames Water Utilities*, C-252/05, Colect., p. I-3883, n.º 24).
- 33 A referida expressão «se desfazer» deve ser interpretada não só à luz do objectivo essencial da directiva, que, segundo o seu terceiro considerando, é «a protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, transporte, tratamento, armazenamento e depósito dos resíduos», mas também do artigo 174.º, n.º 2, CE. Este dispõe que «[a] política da Comunidade no domínio do ambiente terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade. Basear-se-á nos princípios da precaução e da acção preventiva [...]». Daí resulta que a expressão «se desfazer» e, portanto, o conceito de «resíduo» na acepção do artigo 1.º, alínea a), da

directiva não podem ser interpretados restritivamente (v., neste sentido, nomeadamente, acórdãos de 15 de Junho de 2000, ARCO Chemie Nederland e o., C-418/97 e C-419/97, Colect., p. I-4475, n.ºs 36 a 40, e Thames Water Utilities, já referido, n.º 27).

- 34 Determinadas circunstâncias podem constituir indícios da existência de uma acção, de uma intenção ou de uma obrigação de alguém «se desfazer» de uma substância ou de um objecto na acepção do artigo 1.º, alínea a), da directiva (acórdão ARCO Chemie Nederland e o., já referido, n.º 83). É esse o caso, nomeadamente, quando a substância utilizada é um resíduo de produção ou do consumo, isto é, um produto que não se pretendeu obter como tal (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, ARCO Chemie Nederland e o., n.º 84, e Niselli, n.º 43).
- 35 Por outro lado, o método de tratamento ou o modo de utilização de uma substância não são determinantes para a sua qualificação ou não como resíduo (v. acórdãos ARCO Chemie Nederland e o., já referido, n.º 64, e de 1 de Março de 2007, KVZ retec, C-176/05, Colect., p. I-1721, n.º 52).
- 36 O Tribunal de Justiça precisou, desse modo, por um lado, que a execução de uma das operações de eliminação ou de aproveitamento referidas, respectivamente, nos anexos IIA e IIB da directiva não permite, só por si, qualificar como resíduo uma substância ou um objecto envolvido nessa operação (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão Niselli, já referido, n.ºs 36 e 37) e, por outro lado, que o conceito de resíduo não exclui as substâncias e objectos susceptíveis de reutilização económica (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão de 25 de Junho de 1997, Tombesi e o., C-304/94, C-330/94, C-342/94 e C-224/95, Colect., p. I-3561, n.ºs 47 e 48). Com efeito, o sistema de fiscalização e gestão instituído pela directiva pretende abranger todos os objectos e substâncias dos quais o proprietário se desfaz, mesmo que tenham valor comercial e sejam recolhidos a título comercial para efeitos de reciclagem, recuperação ou reutilização (v., nomeadamente, acórdão de 18 de Abril de 2002, Palin Granit e Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, C-9/00, Colect., p. I-3533, a seguir acórdão «Palin Granit», n.º 29).

- 37 Contudo, resulta igualmente da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, em certas situações, um bem, um material ou uma matéria-prima resultante de um processo de extracção ou de fabrico que não se destina principalmente à sua produção pode não constituir um resíduo, mas sim um subproduto de que o detentor não se pretende «desfazer», na acepção do artigo 1.º, alínea a), da directiva, mas sim que pretende explorar ou comercializar — incluindo, se for esse o caso, para as necessidades de operadores económicos diferentes daquele que o produziu —, em condições vantajosas para ele, num processo posterior, desde que essa reutilização seja certa, não necessite de transformação prévia e se situe na continuidade do processo de produção ou de utilização (v., neste sentido, acórdãos Palin Granit, já referido, n.ºs 34 a 36; de 11 de Setembro de 2003, AvestaPolarit Chrome, C-114/01, Colect., p. I-8725, n.ºs 33 a 38; Niselli, já referido, n.º 47, e de 8 de Setembro de 2005, Comissão/Espanha, C-416/02, Colect., p. I-7487, n.ºs 87 e 90, e Comissão/Espanha, C-121/03, Colect., p. I-7569, n.ºs 58 e 61).
- 38 Portanto, além do critério assente na natureza de resíduo de produção de uma substância, o grau de probabilidade de reutilização dessa substância sem uma operação de transformação prévia constitui um critério pertinente para efeitos de se apreciar se a referida substância é ou não um resíduo na acepção da directiva. Se, além da simples possibilidade de reutilização da substância em causa, existir uma vantagem económica do detentor ao fazê-lo, a probabilidade de uma tal reutilização é grande. Nesse caso, a substância em causa não pode ser vista como um encargo de que o detentor se pretenderá «desfazer», mas sim como um autêntico produto (v. acórdãos, já referidos, Palin Granit, n.º 37, e Niselli, n.º 46).
- 39 Contudo, se uma reutilização como essa necessitar de operações de armazenagem que possam ser duradouras, constituindo, assim, um encargo para o detentor e sendo potencialmente causadoras de danos ambientais que a directiva pretende precisamente limitar, não pode ser qualificada como certa e só é previsível a mais ou menos longo prazo, pelo que, em princípio, essa substância deve ser considerada um resíduo (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, Palin Granit, n.º 38, e AvestaPolarit Chrome, n.º 39).

- 40 A existência real de um «resíduo» na aceção da directiva deve, assim, ser verificada em face de todas as circunstâncias, tendo em conta o objectivo dessa directiva e tendo o cuidado de não prejudicar a sua eficácia (v. acórdãos, já referidos, ARCO Chemie Nederland e o., n.º 88, e KVZ retec, n.º 63, bem como despacho de 15 de Janeiro de 2004, Saetti e Frediani, C-235/02, Colect., p. I-1005, n.º 40).
- 41 Não tendo a directiva proposto qualquer critério determinante para se apurar a vontade do detentor de se desfazer de determinada substância ou objecto, os Estados-Membros, na falta de disposições comunitárias, têm a liberdade de escolha dos meios de prova dos diversos elementos definidos nas directivas que transpõem, desde que isso não prejudique a eficácia do direito comunitário (v. acórdãos, já referidos, ARCO Chemie Nederland e o., n.º 41, e Niselli, n.º 34). Assim, os Estados-Membros podem, por exemplo, definir diferentes categorias de resíduos, nomeadamente para facilitar a organização e o controlo da sua gestão, desde que as obrigações decorrentes da directiva ou de outras disposições de direito comunitário relativas a esses resíduos sejam respeitadas e as eventuais categorias excluídas do âmbito de aplicação dos diplomas aprovados para a transposição das obrigações resultantes da directiva estejam em conformidade com o seu artigo 2.º, n.º 1 (v., neste sentido, acórdão de 16 de Dezembro de 2004, Comissão/Reino Unido, C-62/03, não publicado na Colectânea, n.º 12).
- 42 No caso vertente, é ponto assente, por um lado, que, em virtude do n.º 1 da disposição controvertida, só é considerada como a manifestação do acto, da intenção ou da obrigação de «se desfazer» de uma substância ou de um objecto, na aceção do artigo 1.º, alínea a), primeiro parágrafo, da directiva, o facto de essa substância ou esse objecto se destinar, directa ou indirectamente, às operações de eliminação ou de aproveitamento mencionadas nos anexos B e C do Decreto legislativo n.º 22/97 e, por outro, que esses anexos B e C correspondem textualmente aos anexos IIA e IIB da directiva.
- 43 Ora, como recordado no n.º 36 do presente acórdão, a execução de uma das operações de eliminação ou de aproveitamento referidas, respectivamente, nos anexos IIA e IIB da directiva não permite, só por si, qualificar de resíduo uma substância ou um objecto envolvido nessa operação.

- 44 Com efeito, por um lado, ao definir a acção de se desfazer de uma substância ou de um objecto unicamente a partir da execução de uma operação de eliminação ou de aproveitamento mencionada nos anexos B ou C do Decreto legislativo n.º 22/97, a interpretação imposta pelo n.º 1 da disposição controvertida faz depender a qualificação de resíduo de uma operação que, ela própria, só pode ser qualificada de operação de eliminação ou de aproveitamento se disser respeito a um resíduo, de modo que, na realidade, esta interpretação não contribui para uma clarificação do conceito de resíduo. Assim, segundo a interpretação em causa, qualquer substância ou qualquer objecto implicado num dos tipos de operações mencionadas nos anexos IIA e IIB da directiva deve ser qualificado de resíduo, de modo que essa interpretação levaria a qualificar como tal substâncias e objectos que não são resíduos na acepção da directiva (v., neste sentido, acórdão Niselli, já referido, n.ºs 36 e 37).
- 45 Por outro lado, a interpretação apresentada no n.º 42 do presente acórdão implica que uma substância ou um objecto de que o detentor se desfaz de um modo diferente dos mencionados nos anexos IIA e IIB da directiva não constitui um resíduo, de modo que restringe igualmente o conceito de resíduo tal como este resulta do artigo 1.º, alínea a), da directiva. Assim, de acordo com essa interpretação, uma substância ou um objecto não sujeitos a uma obrigação de eliminação ou de aproveitamento e cujo detentor deles se desfaz por simples abandono, sem os sujeitar a uma dessas operações, não seria qualificado como resíduo, quando a verdade é que, na acepção da directiva, tal substância ou objecto constituiria um resíduo (v., neste sentido, acórdão Niselli, já referido, n.º 38).
- 46 A este respeito, não pode proceder o argumento da República Italiana exposto no n.º 24 do presente acórdão, segundo o qual o abandono de uma substância ou um objecto é, na realidade, abrangido pelo n.º 1, alínea a), da disposição controvertida. Com efeito, mesmo que, em direito nacional, essa leitura do referido ponto prevaleça, a disposição controvertida, em razão da sua falta de clareza e de precisão a esse respeito, não consegue assegurar a plena aplicação da directiva.
- 47 É igualmente pacífico que, segundo a indicação enunciada no n.º 2 da disposição controvertida, basta, para que um resíduo de produção ou de consumo escape à qualificação de resíduo, que seja ou possa ser reutilizado em qualquer ciclo de

produção ou de consumo, quer sem qualquer tratamento prévio e sem causar danos no ambiente, quer após ter sido sujeito a um tratamento prévio, sempre que não esteja em causa uma das operações de aproveitamento enumeradas no anexo C do Decreto legislativo n.º 22/97, que corresponde textualmente ao anexo IIB da directiva.

48 Ora, essa enunciação não é conforme às exigências da jurisprudência recordada nos n.ºs 33 à 39 do presente acórdão. Com efeito, leva a subtrair da qualificação de resíduo os resíduos de produção ou de consumo que, no entanto, correspondem à definição do conceito de «resíduo» indicada no artigo 1.º, alínea a), primeiro parágrafo, da directiva.

49 Em particular, como resulta dos n.ºs 34 a 36 do presente acórdão, o facto de uma substância ser um resíduo de produção ou de consumo constitui um indício de que se trata de um resíduo e a mera circunstância de uma substância se destinar a ser reutilizada ou poder sê-lo não pode ser determinante para a sua qualificação ou não como resíduo.

50 Além disso, a argumentação da República Italiana exposta no n.º 25 do presente acórdão não pode proceder. Com efeito, tendo em conta a obrigação, lembrada no n.º 33 do presente acórdão, de se interpretar de forma lata o conceito de resíduo e as exigências da jurisprudência do Tribunal de Justiça referida nos n.ºs 34 a 39 do presente acórdão, um bem, um material ou uma matéria-prima resultante de um processo de fabrico que não se destina à sua produção só pode ser considerado um subproduto de que o detentor não se pretende desfazer se a sua reutilização, incluindo para as necessidades de operadores económicos diferentes daquele que os produziu, não for meramente eventual, mas sim certa, não necessitar de transformação prévia e ocorrer na continuidade do processo de produção ou de utilização.

- 51 Por último, no que respeita às observações da República Italiana na audiência quanto ao facto de pessoas que, segundo afirma, agem «no limite da legalidade» exercerem actividades no sector do tratamento de resíduos, basta referir que essa circunstância, ainda que estivesse provada, não seria susceptível de justificar a inobservância, por esse Estado-Membro, das suas obrigações decorrentes da directiva.
- 52 Tendo em conta tudo o que precede, a acção da Comissão deve ser julgada procedente.
- 53 Há, pois, que declarar que, tendo adoptado e mantido em vigor o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 138, de 8 de Julho de 2002, que passou, após alteração, a Lei n.º 178, de 8 de Agosto de 2002, que exclui do âmbito de aplicação do Decreto legislativo n.º 22/97, por um lado, as substâncias, objectos ou bens destinados às operações de eliminação ou de aproveitamento não expressamente mencionadas nos anexos B e C do referido decreto e, por outro, as substâncias ou objectos que são resíduos de produção e de que o respectivo detentor tem a intenção ou a obrigação de se desfazer, sempre que possam e sejam reutilizados num ciclo de produção ou de consumo sem receberem um tratamento prévio e sem causarem danos no ambiente, ou depois de receberem um tratamento prévio quando não se trate de uma das operações de aproveitamento enumeradas no anexo C desse mesmo decreto, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 1.º, alínea a), da directiva.

Quanto às despesas

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

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

- 1) **Tendo adoptado e mantido em vigor o artigo 14.º do Decreto-Lei n.º 138, que prevê medidas urgentes em matéria de fiscalidade, de privatização e de fiscalização das despesas farmacêuticas, bem como de apoio à economia nas zonas desfavorecidas, de 8 de Julho de 2002, que passou, após alteração, a Lei n.º 178, de 8 de Agosto de 2002, que exclui do âmbito de aplicação do Decreto legislativo n.º 22 que transpõe as Directivas 91/156/CEE relativa aos resíduos, 91/689/CEE relativa aos resíduos perigosos e 94/62/CE relativa às embalagens e aos resíduos de embalagens, de 5 de Fevereiro de 1997, por um lado, as substâncias, materiais ou bens destinados às operações de eliminação ou de aproveitamento não expressamente mencionadas nos anexos B e C do referido decreto e, por outro, as substâncias ou materiais que são resíduos de produção e de que o respectivo detentor tem a intenção ou a obrigação de se desfazer, sempre que possam e sejam reutilizados num ciclo de produção ou de consumo sem receberem um tratamento prévio e sem causarem danos no ambiente, ou depois de receberem um tratamento prévio quando não se trate de uma das operações de aproveitamento enumeradas no anexo C desse mesmo decreto, a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 1.º, alínea a), 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, e pela Decisão 96/350/CE da Comissão, de 24 de Maio de 1996.**

- 2) **A República Italiana é condenada nas despesas.**

Assinaturas