



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

28 de março de 2019*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Resíduos — Diretiva 2008/98/CE — Reutilização e valorização de resíduos — Critérios específicos relativos ao fim do estatuto de resíduo de lamas de depuração após o tratamento de valorização — Inexistência de critérios definidos a nível da União Europeia ou a nível nacional»

No processo C-60/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Recurso de Talin, Estónia), por Decisão de 22 de janeiro de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 31 de janeiro de 2018, no processo

Tallinna Vesi AS

contra

Keskkonnaamet,

sendo interveniente:

Keskkonnaministeerium,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: A. Arabadjiev (relator), presidente de secção, T. von Danwitz, E. Levits, C. Vajda e P. G. Xuereb, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Tallinna Vesi AS, por T. Pikamäe, vandeadvokaat,
- em representação do Governo estónio, por N. Grünberg, na qualidade de agente,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por G. Palatiello, avvocato dello Stato,

* Língua do processo: estónio.

- em representação do Governo neerlandês, por M. K. Bulterman e M. A. M. de Ree, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo austríaco, por G. Hesse, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por E. Sanfrutos Cano, E. Kružíková e F. Thiran, na qualidade de agentes, assistidos por L. Naaber-Kivisoo, vandeadvokaat,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 29 de novembro de 2018,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (JO 2008, L 312, p. 3).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Tallinna Vesi AS ao Keskkonnaamet (Instituto do Ambiente, Estónia) a propósito da adoção por este de duas decisões respeitantes à Tallinna Vesi para valorização de resíduos e que recusam declarar o fim do estatuto de resíduo de lamas de depuração após o tratamento de valorização.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O considerando 1 da Diretiva 2008/98 dispõe:

«A Diretiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006, relativa aos resíduos [(JO 2006, L 114, p. 9)], estabelece o enquadramento legal para o tratamento dos resíduos na Comunidade. Define conceitos-chave, como os de resíduo, valorização e eliminação, e estabelece os requisitos essenciais para a gestão de resíduos, nomeadamente a obrigação de um estabelecimento ou uma empresa que efetue operações de gestão de resíduos estar licenciado ou registado e a obrigação de os Estados-Membros elaborarem planos de gestão de resíduos. Define igualmente princípios fundamentais, como a obrigação de tratamento dos resíduos de uma forma que não tenha impactos negativos no ambiente e na saúde humana, a hierarquia dos resíduos e, de acordo com o princípio do “poluidor-pagador”, a exigência de que os custos da eliminação dos resíduos sejam suportados pelo seu detentor atual, pelos anteriores detentores dos resíduos ou pelos produtores do produto que deu origem aos resíduos.»

- 4 Os considerandos 28 e 29 da Diretiva 2008/98 enunciam:

«(28) A presente diretiva deverá ajudar a U[nião] E[uropéia] a aproximar-se de uma “sociedade da reciclagem”, procurando evitar a produção de resíduos e utilizá-los como recursos. [...]

(29) Os Estados-Membros deverão apoiar a utilização de materiais reciclados [...] em consonância com a hierarquia dos resíduos e no intuito de criar uma sociedade da reciclagem, e não deverão apoiar, na medida do possível, a deposição em aterros, nem a incineração desses materiais reciclados.»

5 O considerando 30 da referida diretiva prevê:

«A fim de pôr em prática os princípios da precaução e da ação preventiva consagrados no n.º 2 do artigo [191.º] [TFUE], é necessário fixar objetivos ambientais de caráter geral para a gestão de resíduos na Comunidade. Por força destes princípios, cabe à Comunidade e aos Estados-Membros estabelecer um enquadramento para prevenir, reduzir e, na medida do possível, eliminar desde o início as fontes de poluição ou perturbação através da adoção de medidas que permitam eliminar os riscos reconhecidos.»

6 Nos termos do artigo 3.º, n.º 1, da referida diretiva:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

1) “Resíduos”, quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer;»

7 O artigo 4.º, n.º 1, da mesma diretiva, sob a epígrafe «Hierarquia dos resíduos», tem a seguinte redação:

«1. A hierarquia dos resíduos a seguir apresentada é aplicável enquanto princípio geral da legislação e da política de prevenção e gestão de resíduos:

- a) Prevenção e redução;
- b) Preparação para a reutilização;
- c) Reciclagem;
- d) Outros tipos de valorização, por exemplo a valorização energética; e
- e) Eliminação.»

8 Nos termos do artigo 6.º da Diretiva 2008/98, sob a epígrafe «Fim do estatuto de resíduo»:

«1. Determinados resíduos específicos deixam de ser resíduos na aceção do ponto 1 do artigo 3.º caso tenham sido submetidos a uma operação de valorização, incluindo a reciclagem, e satisfaçam critérios específicos a estabelecer nos termos das seguintes condições:

- a) A substância ou objeto ser habitualmente utilizado para fins específicos;
- b) Existir um mercado ou uma procura para essa substância ou objeto;
- c) A substância ou objeto satisfazer os requisitos técnicos para os fins específicos e respeitar a legislação e as normas aplicáveis aos produtos; e
- d) A utilização da substância ou objeto não acarretar impactos globalmente adversos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana.

Se necessário, os critérios incluem valores-limite para os poluentes e têm em conta eventuais efeitos ambientais adversos da substância ou objeto.

2. As medidas que têm por objeto alterar elementos não essenciais da presente diretiva, completando-a, relativas à adoção dos critérios enunciados no n.º 1 e que especificam o tipo de resíduos a que esses critérios se aplicam, são aprovadas pelo procedimento de regulamentação com

controlo a que se refere o n.º 2 do artigo 39.º Deverão ser considerados critérios específicos para o estabelecimento do fim do estatuto de resíduo, nomeadamente, pelo menos para agregados, papel, vidro, metal, pneus e têxteis.

[...]

4. Caso não tenham sido definidos critérios a nível comunitário nos termos dos n.ºs 1 e 2, os Estados-Membros podem decidir caso a caso se determinado resíduo deixou de ser um resíduo tendo em conta a jurisprudência aplicável. Os Estados-Membros notificam dessas decisões a Comissão nos termos da Diretiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação [(JO 1998, L 204, p. 37), tal como alterada pela Diretiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de julho de 1998 (JO 1998, L 217, p. 18)], nos casos em que essa diretiva assim o exija.»

Direito estónio

- 9 Em 28 de janeiro de 2004, o Riigikogu (Parlamento) da República da Estónia adotou a jäätmeseadus (Lei dos Resíduos). Os § 2 e 2¹ da Lei dos Resíduos, em vigor entre 18 de julho de 2014 e 31 de dezembro de 2015, tinham a seguinte redação:

«§ 2 — Resíduo

(1) Constitui “resíduo” qualquer bem móvel ou navio registado de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer.

(2) “desfazer-se” consiste em pôr o bem móvel fora de uso, renunciar à sua utilização ou deixá-lo inutilizado, desde que a utilização desse bem não seja possível de um ponto de vista técnico ou não pareça razoável tendo em conta as circunstâncias económicas ou ambientais.

[...]

(4) O Governo aprova a lista dos resíduos, incluindo os resíduos perigosos, que satisfaçam as condições previstas no n.º 1 do presente artigo [...], por via regulamentar.

§ 2¹ — Fim do estatuto de resíduo

(1) Os resíduos deixam de o ser quando tenham sido submetidos a uma operação de valorização ou de reciclagem e cumpram os critérios aprovados nos termos das disposições do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2008/98[...], no respeito das seguintes condições:

- 1) A substância ou objeto ser habitualmente utilizado para fins específicos;
- 2) Existir mercado ou procura para essa substância ou objeto;
- 3) A substância ou objeto satisfazer os requisitos técnicos para os fins específicos e respeitar a legislação e as normas aplicáveis aos produtos;
- 4) A utilização da substância ou objeto não causar impactos globalmente negativos do ponto de vista ambiental ou da saúde humana.

(2) Na falta de definição dos critérios referidos no n.º 1 do presente artigo em conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2008/98/CE, o ministro competente na matéria pode, tendo em conta as condições referidas no n.º 1, alínea 1) e 4), do presente artigo, definir, por via regulamentar, os critérios com base nos quais certos tipos de resíduos deixam de ser resíduos.

(3) Os critérios devem incluir limites do teor de poluentes, se necessário, e ter em conta eventuais efeitos negativos da substância ou objeto no ambiente e na saúde humana.

(4) A operação de valorização, após a qual os resíduos deixam de ser considerados como tal, deve ser indicada na autorização em matéria de resíduos ou na licença ambiental integrada, emitida ao abrigo da *tööstusheite seadus* (Lei das Emissões Industriais), de que dispõe a empresa que realizou a operação de valorização.»

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 10 A Tallinna Vesi tem como atividade a canalização de águas residuais domésticas da cidade de Talin (Estónia) e arredores bem como o tratamento das águas residuais numa estação de lamas ativadas. Resulta do pedido de decisão prejudicial que as lamas resultantes do processo de tratamento são transferidas para tanques de digestão anaeróbia (metanização). Após um processo de digestão anaeróbia de quinze dias, as lamas são desidratadas com (filtros) prensas centrifugadoras e transferidas para o local de compostagem para digestão aeróbia.
- 11 A Tallinna Vesi pretendia comercializar as lamas de depuração das águas residuais domésticas por si tratadas como terra para espaços verdes. Considera que este processo corresponde a uma reciclagem orgânica (código de operação R3o) e pretende obter uma autorização correspondente em matéria de resíduos.
- 12 Em conformidade com o direito nacional, a reciclagem orgânica é uma operação de valorização em que os resíduos são tratados e deixam de o ser se os requisitos técnicos para os fins específicos estiverem preenchidos e as normas jurídicas, bem como as que são aplicáveis aos produtos, forem respeitadas, na aceção do § 2¹, n.º 1, ponto 3, da Lei dos Resíduos.
- 13 A República da Estónia transpôs o artigo 6.º da Diretiva 2008/98, prevendo no § 2¹ da Lei dos Resíduos que o fim do estatuto de resíduo só pode ocorrer com fundamento num ato da União ou num regulamento do ministro do Ambiente que defina os critérios em questão. Em particular, nos termos do n.º 2 deste artigo, a declaração do fim do estatuto de resíduo de lamas de depuração tratadas por um operador como a Tallinna Vesi pressupunha que, previamente, o ministro do Ambiente, em relação ao tipo de resíduos em causa, tivesse definido por via regulamentar os critérios segundo os quais o Instituto do Ambiente podia apreciar se as lamas de depuração tratadas deixavam de ser resíduos. Este Instituto não pode, nos termos do direito estónio, basear-se unicamente nos princípios enunciados no § 2¹, n.º 1, da Lei dos Resíduos para decidir se, no presente caso, devido à aplicação, pela Tallinna Vesi, dos processos de estabilização e de saneamento às lamas de depuração, estas deixaram de ser resíduos para se tornar produtos.
- 14 Ora, à data da emissão das autorizações em causa no processo principal não havia no direito da União nem no direito estónio regulamentação que previsse tais critérios. Por conseguinte, o Instituto do Ambiente não concedeu o código R3o à operação de valorização das lamas de depuração das águas residuais domésticas, com o fundamento de que a condição prevista no § 2¹, n.º 1, ponto 3, da Lei dos Resíduos não estava preenchida. As operações de tratamento dos resíduos efetuadas pela Tallinna Vesi foram qualificadas, por duas decisões tomadas pelo Instituto do Ambiente, de «tratamento biológico antes da valorização dos resíduos (código de operação R12o)».

- 15 Em 1 de dezembro de 2014 e em 20 de julho de 2015, a Tallinna Vesi interpôs recurso no Tallinna Halduskohus (Tribunal Administrativo de Talin, Estónia) para a anulação parcial dessas duas decisões e para a condenação do Instituto do Ambiente a alterar as autorizações daí decorrentes ou, se assim não fosse, a emitir novas autorizações baseadas no código de operação R3o. Estes recursos foram julgados improcedentes, por sentença de 15 de julho de 2016, devido à falta de requisitos técnicos, normas jurídicas e normas aplicáveis aos produtos. A Tallinna Vesi interpôs recurso dessa decisão.
- 16 Foi nestas circunstâncias que o Tallinna Ringkonnakohus (Tribunal de Recurso de Talin, Estónia) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Deve o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/98 ser interpretado no sentido de que é compatível com essa norma um ato jurídico nacional que prevê que, se não tiverem sido estabelecidos a nível do direito da União, para um determinado tipo de resíduos, critérios para determinar o fim do estatuto de resíduo, o fim desse estatuto depende de saber se existem critérios para um tipo concreto de resíduos, fixados por um ato jurídico nacional de alcance geral?
- 2) Se não tiverem sido estabelecidos a nível do direito da União, para um determinado tipo de resíduos, critérios para determinar o fim do estatuto de resíduo, o artigo 6.º, n.º 4, primeiro período, da Diretiva 2008/98/CE da Diretiva 2008/98 confere ao detentor dos resíduos o direito de requerer à autoridade competente ou a um tribunal de um Estado-Membro a declaração do fim do estatuto de resíduo, em consonância com a atual jurisprudência do Tribunal de Justiça, independentemente de existirem ou não, para um tipo concreto de resíduo, critérios fixados por um ato jurídico nacional de alcance geral?»

Quanto às questões prejudiciais

- 17 Com as suas questões, que há que analisar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/98 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, por força da qual, quando não tenham sido estabelecidos critérios a nível da União para a determinação do fim do estatuto de resíduo no caso de um determinado tipo de resíduos, o fim de um tal estatuto depende da existência de critérios definidos por um ato interno de caráter geral sobre este tipo de resíduo e se, em tais circunstâncias, o detentor pode exigir a declaração do fim do estatuto de resíduo pela autoridade competente do Estado-Membro ou por um órgão jurisdicional desse Estado-Membro, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça.
- 18 Há que recordar que o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98 entende o conceito de «resíduos» como quaisquer substâncias ou objetos de que o detentor se desfaz ou tem intenção ou obrigação de se desfazer.
- 19 O artigo 6.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Diretiva 2008/98 enuncia as condições a que devem responder os critérios específicos que permitem determinar quais os resíduos que deixam de o ser, na aceção do artigo 3.º, ponto 1, desta diretiva, quando tenham sido submetidos a uma operação de valorização, incluindo a reciclagem.
- 20 Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2008/98, a definição das regras de aplicação do n.º 1 deste artigo é atribuída à Comissão, para efeitos de aprovação dos critérios específicos para determinar o fim do estatuto de resíduo. É pacífico que tais regras não foram adotadas no que diz respeito às lamas de depuração, como as que estão em causa no processo principal, que foram objeto de um tratamento de valorização.

- 21 Neste contexto, os Estados-Membros podem, como resulta da redação do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/98, decidir caso a caso se determinado resíduo deixou de o ser, sendo obrigados, quando a Diretiva 98/34, tal como alterada pela Diretiva 98/48, o exige, a notificar à Comissão as normas e as regras técnicas adotadas para o efeito.
- 22 Em primeiro lugar, há que observar que o legislador da União tinha, assim, expressamente previsto que os Estados-Membros poderiam adotar medidas relativas ao fim do estatuto de resíduo de uma substância ou de um objeto, sem, contudo, precisar a natureza dessas medidas.
- 23 A este respeito, há que precisar que, uma vez que as medidas adotadas com base no artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/98 e as regulamentações da União adotadas com base no n.º 2 deste artigo levam ao fim do estatuto de resíduo e, por conseguinte, ao fim da proteção que o direito que rege os resíduos garante ao ambiente e à saúde humana, devem as mesmas assegurar o respeito das condições estabelecidas no n.º 1, alíneas a) a d), do referido artigo e, particularmente, ter em conta os eventuais impactos adversos da substância ou do objeto em causa no ambiente e na saúde humana.
- 24 Além disso, resulta da redação do artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/98 que os Estados-Membros podem prever a possibilidade de decisões relativas a casos individuais, nomeadamente com base nos pedidos apresentados pelos detentores da substância ou do objeto qualificados de «resíduos», mas que podem também adotar uma norma ou uma regulamentação técnica relativa a resíduos de uma determinada categoria ou um tipo determinado de resíduos. Com efeito, como a advogada-geral salientou no n.º 49 das suas conclusões, a obrigação, que figura nessa disposição, de notificar essas medidas à Comissão quando a Diretiva 98/34, tal como alterada pela Diretiva 98/48, o exige diz respeito aos projetos de regra técnica e não às decisões individuais.
- 25 O artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/98 não se opõe, pois, a uma legislação nacional por força da qual, na falta de critérios definidos a nível da União para a determinação do fim do estatuto de resíduo no caso de um determinado tipo de resíduos, o fim de um tal estatuto depende da existência de critérios definidos por um ato interno de caráter geral relativo esse tipo de resíduos.
- 26 Em segundo lugar, decorre do caráter facultativo da ação do Estado-Membro, resultante da utilização do verbo «poder» no primeiro período dessa disposição, que este pode também considerar que determinados resíduos não podem deixar de ser resíduos e renunciar à adoção de uma legislação relativa ao fim do estatuto de resíduo.
- 27 Todavia, como referiu a advogada-geral no n.º 44 das suas conclusões, cabe-lhe zelar para que tal abstenção não constitua um obstáculo à realização dos objetivos da Diretiva 2008/98, tais como o incentivo à aplicação da hierarquia dos resíduos prevista no artigo 4.º dessa diretiva ou, como resulta dos considerando 8 e 29 da mesma, a valorização dos resíduos e a utilização dos materiais de valorização para preservar os recursos naturais e para permitir a concretização da economia circular. Neste contexto, incumbe à Comissão e, na sua falta, aos Estados-Membros ter em conta todos os elementos relevantes e os mais recentes conhecimentos científicos e técnicos, a fim de adotar os critérios específicos que permitam às autoridades e aos órgãos jurisdicionais nacionais determinar o fim do estatuto de resíduo de um resíduo que tenha sido submetido a uma operação de valorização que o permite tornar utilizável sem pôr em perigo a saúde humana e sem prejudicar o ambiente.
- 28 No caso em apreço, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que a valorização das lamas de depuração comporta certos riscos para o ambiente e para a saúde humana, nomeadamente no que respeita à presença de substâncias perigosas. Ora, no caso dessas substâncias, um Estado-Membro pode, tendo em conta a margem de apreciação de que dispõe de acordo com as considerações que figuram nos dois pontos anteriores, não declarar o fim do estatuto de resíduo de um produto ou de uma substância, ou não aprovar nenhuma norma cujo respeito leve a pôr termo ao estatuto de resíduo desse produto ou dessa substância.

- 29 Importa, além disso, recordar que as condições previstas no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2008/98, a que devem responder os critérios específicos que permitem determinar quais os resíduos que deixam de ser resíduos, na aceção do artigo 3.º, ponto 1, desta diretiva, se tiverem sido submetidos a uma operação de valorização, incluindo a reciclagem, não podem, *per se*, permitir provar diretamente que determinados resíduos já não devem ser considerados como tal (v., neste sentido, Acórdão de 7 de março de 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri, C-358/11, EU:C:2013:142, n.º 55).
- 30 Por conseguinte, há que considerar que o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/98 não permite a um detentor de resíduos, como a Tallinna Vesi, exigir, em circunstâncias como as do processo principal, a declaração do fim do estatuto de resíduo pela autoridade competente do Estado-Membro ou por um órgão jurisdicional desse Estado-Membro.
- 31 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder às questões submetidas que o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/98 deve ser interpretado no sentido de que:
- não se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, por força da qual, quando não tenham sido estabelecidos critérios a nível da União para a determinação do fim do estatuto de resíduo no caso de um determinado tipo de resíduos, o fim de um tal estatuto depende da existência de critérios definidos por um ato interno de caráter geral relativo a esse tipo de resíduos, e
 - não permite a um detentor de resíduos, em circunstâncias como as do processo principal, exigir a declaração do fim do estatuto de resíduo pela autoridade competente do Estado-Membro ou por um órgão jurisdicional desse Estado-Membro.

Quanto às despesas

- 32 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

O artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas deve ser interpretado no sentido de que:

- **não se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, por força da qual, quando não tenham sido estabelecidos critérios a nível da União Europeia para a determinação do fim do estatuto de resíduo no caso de um determinado tipo de resíduos, o fim de um tal estatuto depende da existência de critérios definidos por um ato interno de caráter geral relativo a esse tipo de resíduos, e**
- **não permite a um detentor de resíduos, em circunstâncias como as do processo principal, exigir a declaração do fim do estatuto de resíduo pela autoridade competente do Estado-Membro ou por um órgão jurisdicional desse Estado-Membro.**

Assinaturas