



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

23 de maio de 2019*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Transferências de resíduos no interior da União Europeia — Regulamento (CE) n.º 1013/2006 — Artigo 1.º, n.º 3, alínea d) — Âmbito de aplicação — Regulamento (CE) n.º 1069/2009 — Transferência de subprodutos animais»

No processo C-634/17,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgericht Oldenburg (Tribunal Administrativo de Oldenburg, Alemanha), por Decisão de 7 de novembro de 2017, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 13 de novembro de 2017, no processo

ReFood GmbH & Co. KG

contra

Landwirtschaftskammer Niedersachsen,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: E. Regan, presidente de secção, C. Lycourgos (relator), E. Juhász, M. Ilešič e I. Jarukaitis, juízes,

advogado-geral: H. Saugmandsgaard Øe,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 18 de outubro de 2018,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da ReFood GmbH & Co. KG, por J. T. Gruber, Rechtsanwalt,
- em representação do Governo neerlandês, por M. H. S. Gijzen e M. K. Bulterman, na qualidade de agentes,
- em representação do Governo austríaco, por G. Hesse, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por W. Farrell, M. Noll-Ehlers, E. Sanfrutos Cano e L. Haasbeek, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 24 de janeiro de 2019,

* Língua do processo: alemão.

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos (JO 2006, L 190, p. 1; retificações no JO 2008, L 318, p. 15, e no JO 2013, L 334, p. 46).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a ReFood GmbH & Co. KG à Landwirtschaftskammer Niedersachsen (Câmara de Agricultura da Baixa Saxónia, Alemanha) a respeito da legalidade de uma transferência de subprodutos animais dos Países Baixos para a Alemanha.

Quadro jurídico

Direito da União

Regulamento n.º 1013/2006

- 3 O considerando 11 do Regulamento n.º 1013/2006 enuncia:
«É necessário evitar uma duplicação com o Regulamento (CE) n.º 1774/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de outubro de 2002, que estabelece regras sanitárias relativas aos subprodutos animais não destinados ao consumo humano [(JO 2002, L 273, p. 1)], que já contém disposições que abrangem globalmente a expedição, encaminhamento e movimento (recolha, transporte, manipulação, processamento, valorização ou eliminação, conservação de registos, documentos de acompanhamento e rastreabilidade) de subprodutos animais no interior, à entrada e à saída da Comunidade.»
- 4 O artigo 1.º, n.ºs 1 a 3, do Regulamento n.º 1013/2006 prevê:
«1. O presente regulamento estabelece procedimentos e regimes de controlo relativos a transferências de resíduos, de acordo com a origem, o destino e o itinerário dessas transferências, o tipo de resíduos transferidos e o tipo de tratamento a aplicar aos resíduos no seu destino.
2. O presente regulamento é aplicável a transferências de resíduos:
a) Entre Estados-Membros, no interior da Comunidade [...]
[...]
3. Não são abrangidas pelo presente regulamento:
[...]
d) As transferências sujeitas aos requisitos de aprovação do Regulamento [...] n.º 1774/2002;
[...]»

5 O artigo 2.º do Regulamento n.º 1013/2006 dispõe:

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

1) “Resíduos”, os resíduos definidos na alínea a) do n.º 1 do artigo 1.º da 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)];

[...]»

6 Nos termos do artigo 3.º do referido regulamento, com a epígrafe «Quadro processual global»:

«1. As transferências dos resíduos a seguir enumerados estão sujeitas ao procedimento prévio de notificação e consentimento escrito nos termos do [título II do presente regulamento]:

a) Quando destinadas a operações de eliminação:

todos os resíduos;

b) Quando destinadas a operações de valorização:

- i) resíduos enumerados no anexo IV, que inclui resíduos constantes dos anexos II e VIII da Convenção de Basileia,
- ii) resíduos enumerados no anexo IV-A,
- iii) resíduos não classificados em qualquer rubrica própria nos anexos III, III-B, IV ou IV-A,
- iv) misturas de resíduos não classificadas em qualquer rubrica própria nos anexos III, III-B, IV ou IV-A, exceto se enumeradas no anexo III-A.

2. As transferências dos seguintes resíduos destinados a valorização estão sujeitas aos requisitos gerais de informação estabelecidos no artigo 18.º, se a quantidade dos resíduos transferidos for superior a 20 kg:

a) Resíduos enumerados nos anexos III ou III-B;

b) Misturas, não classificadas em qualquer rubrica própria no anexo III, de dois ou mais resíduos enumerados no anexo III, desde que a composição dessas misturas não afete a respetiva valorização em boas condições ambientais e que essas misturas estejam enumeradas no anexo III-A, nos termos do artigo 58.º

[...]»

Diretiva 2008/98/CE

7 Os considerandos 12 e 13 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), que revogou, designadamente, a Diretiva 2006/12, enunciam:

«(12) O Regulamento [n.º 1774/2002] cria, nomeadamente, controlos proporcionais no que diz respeito à recolha, transporte, processamento, utilização e eliminação de todos os subprodutos animais, incluindo resíduos de origem animal, evitando que estes constituam um risco para a sanidade animal e a saúde pública. É, por conseguinte, necessário clarificar a ligação com esse regulamento, evitando a duplicação de regras mediante a exclusão do âmbito de aplicação da presente diretiva de subprodutos animais nos casos em que estes se destinam a utilizações que não sejam consideradas operações de resíduos.

- (13) Em função da experiência adquirida com a aplicação do Regulamento [...] n.º 1774/2002, afigura-se adequado clarificar o âmbito da legislação em matéria de resíduos e das suas disposições sobre resíduos perigosos no que diz respeito aos subprodutos animais abrangidos pelo Regulamento [...] n.º 1774/2002. Nos casos em que os subprodutos animais coloquem riscos potenciais para a saúde, o instrumento adequado para o enquadramento legal desses riscos é o Regulamento [...] n.º 1774/2002, devendo ser evitadas sobreposições desnecessárias com a legislação em matéria de resíduos.»
- 8 O artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2008/98 dispõe:
- «São excluídos do âmbito de aplicação da presente diretiva, na medida em que já estejam abrangidos por demais legislação comunitária:
- [...]
- b) Os subprodutos animais, incluindo os produtos transformados abrangidos pelo Regulamento [...] n.º 1774/2002, com exceção dos destinados à incineração, à deposição em aterros ou a utilização numa unidade de biogás ou de compostagem;
- [...]»
- 9 Nos termos do artigo 13.º da referida diretiva, intitulado «Proteção da saúde humana e do ambiente»:
- «Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que a gestão de resíduos seja efetuada sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente, nomeadamente:
- a) Sem criar riscos para a água, o ar, o solo, a flora ou a fauna;
- b) Sem provocar perturbações sonoras ou por cheiros; e
- c) Sem produzir efeitos negativos na paisagem rural ou em locais de especial interesse.»

Legislação em matéria de subprodutos animais

– Regulamento n.º 1774/2002

- 10 O artigo 8.º do Regulamento n.º 1774/2002, intitulado «Expedição de subprodutos animais e produtos transformados para outros Estados-Membros», dispunha, no seu n.º 2, que a receção das matérias da categoria 1 e da categoria 2, dos produtos transformados derivados destas matérias e das proteínas animais transformadas devia ser autorizada pelo Estado-Membro de destino.
- 11 Os artigos 10.º a 15.º, 17.º e 18.º deste regulamento previam um procedimento de aprovação de unidades intermédias das categorias 1 a 3, de entrepostos, de unidades de incineração e de coincineração, de unidades de transformação da categoria 1 e da categoria 2, de unidades oleoquímicas da categoria 2 e da categoria 3, de unidades de biogás e de compostagem, de unidades de transformação da categoria 3 e de unidades de alimentos para animais de companhia e de unidades técnicas.

– Regulamento (CE) n.º 1069/2009

12 Os considerandos 5, 6, 29, 57 e 58 do Regulamento (CE) n.º 1069/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que define regras sanitárias relativas a subprodutos animais e produtos derivados não destinados ao consumo humano e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1774/2002 (regulamento relativo aos subprodutos animais) (JO 2009, L 300, p. 1), enunciam:

«(5) Deverão ser estabelecidas regras de saúde comunitárias em matéria de recolha, transporte, manuseamento, tratamento, transformação, processamento, armazenamento, colocação no mercado, distribuição, utilização e eliminação de subprodutos animais num quadro coerente e exaustivo.

(6) Essas regras gerais deverão ser proporcionais ao risco para a saúde pública e animal que os subprodutos animais representam quando são manipulados por operadores em fases diferentes ao longo da cadeia, desde a recolha até à sua utilização ou eliminação. As regras deverão igualmente ter em conta os riscos para o ambiente durante essas operações. O quadro comunitário deverá incluir, quando necessário, regras de saúde sobre a colocação no mercado, incluindo o comércio intracomunitário e a importação de subprodutos animais.

[...]

(29) Os subprodutos animais e produtos derivados deverão ser classificados em três categorias que refletem o grau de risco que constituem, com base em avaliações do risco, para a saúde pública e animal. Enquanto os subprodutos animais e produtos derivados que constituem um risco elevado só deverão ser utilizados para fins fora da cadeia alimentar animal, a sua utilização que constitua um risco inferior deverá ser permitida em condições seguras.

[...]

(57) Por motivos de coerência da legislação comunitária, é necessário esclarecer a relação entre as regras elaboradas no presente regulamento e a legislação comunitária relativa a resíduos. [...]

(58) Além disso, deverá garantir-se que os subprodutos animais misturados ou contaminados com os resíduos perigosos enumerados na Decisão 2000/532/CE da Comissão, de 3 de maio de 2000, que substitui a Decisão 94/3/CE, que estabelece uma lista de resíduos em conformidade com a alínea a) do artigo 1.º da Diretiva 75/442/CEE do Conselho relativa aos resíduos, 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 Diretiva 91/689/CEE do Conselho relativa aos resíduos perigosos [(JO 2000, L 226, p. 3)], apenas são [...] expedidos entre Estados-Membros de acordo com o Regulamento [...] n.º 1013/2006. [...]

13 O artigo 1.º do Regulamento n.º 1069/2009 prevê:

«O presente regulamento estabelece regras de saúde pública e de saúde animal para os subprodutos animais e produtos derivados, a fim de prevenir e minimizar os riscos para a saúde pública e animal decorrentes desses produtos e, em particular, proteger a segurança da cadeia alimentar humana e animal.»

14 O artigo 2.º, n.º 2, deste regulamento dispõe:

«O presente regulamento não se aplica aos seguintes subprodutos animais:

[...]

g) Restos de cozinha e de mesa, exceto se:

[...]

iii) estiverem destinados para esterilização sob pressão ou para processamento pelos métodos referidos no artigo 15.º, n.º 1, primeiro parágrafo, alínea b), ou para transformação em biogás ou composto;

[...]»

15 O artigo 3.º do referido regulamento prevê:

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

[...]

11. “Operador”, a pessoa singular ou coletiva que possua um subproduto animal ou produto derivado sob seu controlo real, incluindo transportadores, comerciantes e utilizadores;

[...]»

16 Nos termos do artigo 8.º do Regulamento n.º 1069/2009, sob a epígrafe «Matérias de categoria 1»:

«As matérias de categoria 1 incluem os seguintes subprodutos animais:

[...]

f) Restos de cozinha e de mesa provenientes de meios de transporte que efetuem transportes internacionais;

[...]»

17 O artigo 10.º deste regulamento, sob a epígrafe «Matérias da categoria 3», enuncia:

«As matérias de categoria 3 incluem os seguintes subprodutos animais:

[...]

p) Restos de cozinha e de mesa, com exceção dos referidos na alínea f) do artigo 8.º»

18 Nos termos do artigo 21.º do Regulamento n.º 1069/2009, sob a epígrafe «Recolha e identificação no que respeita à categoria e ao transporte»:

«1. Os operadores recolhem, identificam e transportam, sem demora injustificada, os subprodutos animais em condições que impeçam riscos para a saúde pública e animal e animal.

2. Os operadores asseguram que os subprodutos animais e os produtos derivados são acompanhados durante o transporte por um documento comercial ou, sempre que exigido pelo presente regulamento ou se tiver sido aprovada uma medida nos termos do n.º 6, por um certificado sanitário.

[...]

3. Os documentos comerciais e certificados sanitários que acompanham subprodutos animais ou produtos derivados durante o transporte incluem, no mínimo, informação sobre a origem, o destino e a quantidade de tais produtos e uma descrição dos mesmos e da sua marcação, quando esta for exigida pelo presente regulamento.

[...]

4. Os operadores recolhem, transportam e eliminam os restos de cozinha de categoria 3, em conformidade com as medidas nacionais previstas no artigo 13.º da Diretiva [2008/98].

[...]»

19 O artigo 22.º deste regulamento, sob a epígrafe «Rastreabilidade», dispõe:

«1. Os operadores que enviem, transportem ou rececionem subprodutos animais ou produtos derivados mantêm um registo das remessas e dos respetivos documentos comerciais ou certificados sanitários.

[...]

2. Os operadores a que se refere o n.º 1 devem dispor de sistemas e procedimentos para identificar:

- a) Os outros operadores aos quais os seus subprodutos animais ou produtos derivados foram fornecidos; e
- b) Os operadores que os forneceram.

[...]»

20 O artigo 23.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Registo de operadores, estabelecimentos e instalações», prevê, nos seus n.ºs 1 e 2:

«1. Com vista ao registo, os operadores devem:

- a) Antes de iniciar as operações, notificar a autoridade competente de quaisquer estabelecimentos ou instalações sob o seu controlo que estejam ativos em qualquer fase da produção, transporte, manuseamento, tratamento, processamento, armazenamento, colocação no mercado, distribuição, utilização ou eliminação de subprodutos animais e produtos derivados;
- b) Fornecer à autoridade competente informações sobre:
 - i) a categoria de subprodutos animais ou produtos derivados sob o seu controlo,
 - ii) a natureza das operações executadas que utilizam subprodutos animais ou produtos derivados como matéria-prima.

2. Os operadores devem facultar à autoridade competente informações atualizadas sobre quaisquer estabelecimentos ou instalações sob o seu controlo indicados na alínea a) do n.º 1, incluindo quaisquer alterações significativas das suas atividades, como o encerramento de qualquer estabelecimento ou instalação existente.»

- 21 O artigo 24.º do referido regulamento, sob a epígrafe «Aprovação de estabelecimentos e instalações», prevê, no seu n.º 1:

«Os operadores asseguram que os estabelecimentos ou instalações sob o seu controlo sejam aprovados pela autoridade competente, nos casos em que esses estabelecimentos ou instalações realizem uma ou várias das seguintes atividades:

[...]»

- 22 O artigo 41.º do Regulamento n.º 1069/2009, sob a epígrafe «Importação e trânsito», prevê, no seu n.º 2:

«Em derrogação ao disposto no n.º 1, a importação e o trânsito:

[...]

- b) De subprodutos animais ou produtos derivados misturados ou contaminados com qualquer resíduo definido como perigoso na Decisão [2000/532] só podem efetuar-se sob condição do cumprimento dos requisitos do Regulamento [...] n.º 1013/2006;

[...]»

- 23 O artigo 43.º do Regulamento n.º 1069/2009, sob a epígrafe «Exportação», dispõe, no seu n.º 5:

«Em derrogação ao disposto nos n.ºs 3 e 4, a exportação:

[...]

- b) De subprodutos animais ou produtos derivados misturados ou contaminados com qualquer resíduo definido como perigoso na Decisão [2000/532] só pode efetuar-se sob condição do cumprimento dos requisitos do Regulamento [...] n.º 1013/2006.»

- 24 Nos termos do artigo 48.º do Regulamento n.º 1069/2009, sob a epígrafe «Controlos para a expedição para outros Estados-Membros»:

«1. Sempre que um operador pretender expedir matérias de categoria 1, de categoria 2 e farinha de carne e ossos ou gordura animal derivadas de matérias de categoria 1 ou categoria 2 para outro Estado-Membro, informa a autoridade competente do Estado-Membro de origem e a autoridade competente do Estado-Membro de destino.

A autoridade competente do Estado-Membro de destino decide a pedido do operador, dentro de um prazo estipulado:

- a) Recusar a receção da remessa;
- b) Aceitar incondicionalmente a remessa; ou
- c) Aceitar a remessa nas seguintes condições:
- i) se os produtos derivados não tiverem sido submetidos a esterilização sob pressão, devem ser submetidos a esse tratamento, ou
 - ii) os subprodutos animais ou os produtos derivados devem cumprir quaisquer condições para a expedição da remessa que sejam justificadas para a proteção da saúde pública e animal, a fim de assegurarem que os subprodutos animais e os produtos derivados são manipulados em conformidade com o presente regulamento.

2. Os modelos normalizados para pedidos de operadores referidos no n.º 1 podem ser aprovados pelo procedimento de regulamentação a que se refere o n.º 3 do artigo 52.º

[...]

6. Em derrogação dos n.ºs 1 a 5, os subprodutos animais ou produtos derivados neles referidos que tenham sido misturados ou contaminados com qualquer resíduo definido como perigoso na Decisão [2000/532] só podem ser enviados a outros Estados-Membros se cumprirem os requisitos do Regulamento [...] n.º 1013/2006.

[...]»

25 O artigo 54.º do Regulamento n.º 1069/2009 tem a seguinte redação:

«O Regulamento [...] n.º 1774/2002 é revogado com efeitos a partir de 4 de março de 2011.

As remissões para o Regulamento [...] n.º 1774/2002 devem entender-se como sendo feitas para o presente regulamento [...]»

– *Regulamento (UE) n.º 142/2011*

26 O Regulamento (UE) n.º 142/2011 da Comissão, de 25 de fevereiro de 2011, que aplica o Regulamento n.º 1069/2009 e que aplica a Diretiva 97/78/CE do Conselho no que se refere a certas amostras e certos artigos isentos de controlos veterinários nas fronteiras ao abrigo da referida diretiva (JO 2011, L 54, p. 1), fixa as normas pormenorizadas para a utilização e eliminação de subprodutos animais e produtos derivados, a recolha, o transporte, a identificação e a rastreabilidade desses subprodutos e produtos, o registo e a aprovação de estabelecimentos e unidades, a colocação no mercado, a importação, o trânsito e a exportação dos referidos subprodutos e produtos, bem como os procedimentos de controlo oficiais.

Direito alemão

27 A Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen und des Basler Übereinkommens (Lei de execução do Regulamento n.º 1013/2006 e da Convenção de Basileia sobre o Controlo de Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e sua Eliminação), de 19 de julho de 2007 (BGBl. 2007 I, p. 1462), prevê, no seu § 13, que a autoridade competente pode, em caso de transferência ilegal para a qual não foi apresentada nenhuma notificação nos termos do Regulamento n.º 1013/2006, emitir as ordens de injunção necessárias para garantir o cumprimento da obrigação de retoma prevista no artigo 24.º, n.º 2, primeiro parágrafo, alínea b), deste regulamento, a fim de garantir que os resíduos em causa sejam retomados pela pessoa a quem incumbia proceder a essa notificação nos termos do artigo 2.º, ponto 15, do referido regulamento.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

28 A ReFood exerce na Alemanha uma atividade de transferência de sobras de alimentos e de refeições, incluindo de subprodutos animais.

- 29 Em 7 de abril de 2014, um veículo pesado, conduzido por um membro do pessoal da ReFood e carregado de subprodutos animais da categoria 3, na aceção do Regulamento n.º 1069/2009, recolhidos nos Países Baixos, foi controlado pela polícia alemã quando estes produtos estavam a ser levados para um estabelecimento da ReFood, situado na Alemanha, onde deviam ser reprocessados para, posteriormente, serem valorizados numa unidade de biogás, também situada na Alemanha.
- 30 A Câmara de Agricultura da Baixa Saxónia ordenou à ReFood que devolvesse o carregamento em causa aos Países Baixos, por esta sociedade não ter cumprido o procedimento de notificação previsto no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento n.º 1013/2006.
- 31 Em 16 de julho de 2014, a ReFood interpôs no órgão jurisdicional de reenvio um recurso em cujo âmbito contestou a legalidade da ordem de injunção emitida pela Câmara de Agricultura da Baixa Saxónia. Com efeito, segundo a ReFood, a transferência dos subprodutos animais efetuada não estava abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1013/2006, pelo que a obrigação de notificação prevista neste regulamento não lhe era aplicável.
- 32 Este órgão jurisdicional interroga-se sobre se esta transferência está abrangida por este âmbito de aplicação ou se está excluída dele por força do artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do referido regulamento. Nem a jurisprudência do Tribunal de Justiça nem os trabalhos preparatórios do mesmo regulamento permitem responder a esta questão. Assim, admitem-se várias interpretações desta disposição.
- 33 Em primeiro lugar, o artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1013/2006 pode, como a ReFood alega e não obstante o que a redação desta disposição dá a entender, ser interpretado no sentido de que exclui, de forma incondicional, do âmbito de aplicação deste regulamento qualquer transferência abrangida pelo Regulamento n.º 1069/2009, que revogou e substituiu o Regulamento n.º 1774/2002. Todavia, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, se esta interpretação viesse a ser adotada, não seriam assegurados um tratamento e uma eliminação uniformes dos subprodutos animais nem uma harmonização dos controlos na União Europeia, uma vez que os Estados-Membros, nos termos do Regulamento n.º 1069/2009, só estão sujeitos à obrigação de evitar riscos para a saúde humana e animal e de garantir um sistema de recolha e de eliminação eficaz dos subprodutos animais.
- 34 Em segundo lugar, o artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1013/2006 pode ser interpretado no sentido de que só estão excluídos do âmbito de aplicação deste regulamento por força desta disposição as transferências de subprodutos animais abrangidas por disposições processuais equivalentes ou mais estritas do que as previstas no referido regulamento. De acordo com o órgão jurisdicional de reenvio, podem assim beneficiar desta exclusão as transferências de restos de cozinha da categoria 3, atendendo às disposições do Regulamento n.º 142/2011.
- 35 Em terceiro lugar, o artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1013/2006 pode, como defende a Câmara de Agricultura da Baixa Saxónia, ser interpretado no sentido de que só estão excluídos do âmbito de aplicação deste regulamento por força desta disposição as transferências de subprodutos animais que exijam uma aprovação ao abrigo do artigo 48.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1069/2009. O órgão jurisdicional de reenvio sublinha que tal interpretação pode, no entanto, conduzir a uma contradição intransponível. Com efeito, os requisitos previstos no referido artigo 48.º só dizem respeito, em substância, a matérias da categoria 1 e da categoria 2, pelo que a exclusão do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1013/2006 prevista no seu artigo 1.º, n.º 3, alínea d), não se aplica aos subprodutos animais da categoria 3. Daqui resulta que a transferência transfronteiriça destes subprodutos, que são os menos perigosos, fica sujeita aos requisitos, em regra, mais estritos do Regulamento n.º 1013/2006, ao passo que a transferência dos subprodutos animais, mais perigosos, da categoria 1 e da categoria 2 só está abrangida, salvo exceção, pelo Regulamento n.º 1069/2009.
- 36 O órgão jurisdicional de reenvio sublinha, a este respeito, que o artigo 48.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1069/2009 só sujeita expressamente ao respeito do Regulamento n.º 1013/2006, ou seja, ao mais elevado nível de exigência, a transferência dos subprodutos animais da categoria 1 e da categoria 2

assim como de certos produtos derivados que tenham sido misturados com resíduos definidos como perigosos ou que tenham sido contaminados por tais resíduos. Assim, pode parecer injustificado também aplicar o regime previsto neste último regulamento ao transporte transfronteiriço de subprodutos animais da categoria 3 que não tenham sido contaminados por resíduos perigosos.

37 Nestas condições, o Verwaltungsgericht Oldenburg (Tribunal Administrativo de Oldenburg, Alemanha) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o [artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1013/2006] ser interpretado no sentido de que exclui do seu âmbito de aplicação todas as transferências de resíduos que, nos termos do artigo 2.º do Regulamento [n.º 1069/2009], são abrangidas pelo âmbito de aplicação deste regulamento?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão:

Deve o [artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1013/2006] ser interpretado no sentido de que a exclusão do seu âmbito de aplicação se aplica a transferências para as quais estejam previstas no Regulamento [n.º 1069/2009] (em conjugação com o [Regulamento n.º 142/2011]) normas sobre a recolha, transporte, identificação e rastreabilidade?

3) Em caso de resposta negativa à segunda questão:

Deve o [artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1013/2006] ser interpretado no sentido de que a exclusão do seu âmbito de aplicação se aplica apenas às transferências cuja expedição carece de autorização nos termos do artigo 48.º, n.º 1, do Regulamento [n.º 1069/2009]?»

Quanto às questões prejudiciais

38 Com as suas três questões, que há que examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1013/2006 deve ser interpretado no sentido de que estão excluídas do âmbito de aplicação deste regulamento, por força desta disposição, todas as transferências de subprodutos animais abrangidas pelo Regulamento n.º 1069/2009 ou apenas algumas destas transferências, que cumpram condições específicas impostas por este último regulamento.

39 A título preliminar, há que sublinhar que os subprodutos animais em causa no processo principal são restos de cozinha provenientes dos Países Baixos, destinados a ser reprocessados na Alemanha, para aí serem valorizados numa unidade de biogás. Em conformidade com o artigo 2.º, n.º 2, alínea g), iii), do Regulamento n.º 1069/2009, estes subprodutos estão abrangidos pelo âmbito de aplicação deste regulamento. Nos termos do artigo 10.º, alínea p), do referido regulamento, constituem matérias da categoria 3, havendo que precisar que, conforme resulta do considerando 29 e de uma leitura de conjunto do mesmo regulamento, os subprodutos animais abrangidos por esta categoria são considerados os subprodutos menos perigosos. Por outro lado, pode deduzir-se da decisão de reenvio que os subprodutos animais em causa no processo principal também constituem resíduos na aceção do artigo 2.º, ponto 1, do Regulamento n.º 1013/2006 — o qual remete para a definição dada no artigo 1.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2006/12, atual artigo 3.º, ponto 1, da Diretiva 2008/98 — que, caso estivessem abrangidos pelo âmbito de aplicação deste regulamento, fariam parte das categorias de resíduos sujeitas ao procedimento de notificação e de consentimento prévios previsto no artigo 3.º, n.º 1, do referido regulamento e não das categorias previstas no artigo 3.º, n.º 2, do mesmo regulamento, para as quais só é exigido um procedimento de informação prévia. A este respeito, importa ainda salientar que, salvo no que diz respeito às categorias de resíduos visadas nesta última disposição, que não são pertinentes para o caso em apreço, o Regulamento n.º 1013/2006 sujeita as

transferências de resíduos de um Estado-Membro para outro a requisitos, regra geral, mais vinculativos do que o Regulamento n.º 1069/2009, conforme o advogado-geral salientou no n.º 65 das suas conclusões.

- 40 Para determinar se a transferência dos subprodutos animais em causa no processo principal, dos Países Baixos para a Alemanha, está excluída do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1013/2006, em conformidade com o seu artigo 1.º, n.º 3, alínea d), há que recordar que a exclusão prevista nesta disposição se aplica às «transferências sujeitas aos requisitos de aprovação do Regulamento [...] n.º 1774/2002», sendo precisado que a referência assim feita ao Regulamento n.º 1774/2002 deve, nos termos do artigo 54.º do Regulamento n.º 1069/2009, ser entendida como sendo feita a este último regulamento, que revogou o Regulamento n.º 1774/2002.
- 41 Para interpretar o artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1013/2006, há, em primeiro lugar, que realçar que, não obstante a sua redação, nenhuma disposição do Regulamento n.º 1774/2002 submete o transporte ou a transferência de subprodutos animais a «aprovação». Assim, por um lado, o artigo 8.º do Regulamento n.º 1774/2002 sujeita a expedição, de um Estado-Membro para outro, de subprodutos animais da categoria 1 e da categoria 2, dos produtos transformados derivados de matérias da categoria 1 ou da categoria 2 e das proteínas animais transformadas a uma «autorização» do Estado-Membro de destino, não sendo, em contrapartida, exigida semelhante autorização para o transporte de subprodutos animais da categoria 3. Por outro lado, a obrigação de obter uma «aprovação», prevista nos artigos 10.º a 15.º, 17.º e 18.º do Regulamento n.º 1774/2002, refere-se às unidades intermédias, aos entrepostos, às unidades de incineração e de coincineração, às unidades de transformação, às unidades oleoquímicas, às unidades de biogás e de compostagem, às unidades de alimentos para animais de companhia e às unidades técnicas.
- 42 Do mesmo modo, embora os artigos 21.º a 23.º do Regulamento n.º 1069/2009 prevejam uma série de obrigações específicas para os transportadores de subprodutos animais, nomeadamente uma obrigação de registo junto da autoridade competente, a atividade de transporte não está sujeita a um procedimento de autorização. Assim, o artigo 24.º deste regulamento, que exige que os operadores dos estabelecimentos ou das unidades que efetuem uma das atividades nele indicadas disponham de uma autorização, não se aplica à atividade de transporte. Por outro lado, embora o artigo 48.º, n.º 1, do referido regulamento submeta à aceitação da autoridade competente do Estado-Membro de destino a expedição, de um Estado-Membro para outro, das matérias da categoria 1 e da categoria 2 assim como de certos produtos derivados destas matérias, esta disposição não prevê um procedimento de «aprovação».
- 43 Quanto a esta última questão, é certo que o artigo 48.º, n.º 2, do mesmo regulamento, na sua versão em língua alemã, se refere aos pedidos de «aprovação» mencionados no n.º 1 deste artigo (*Anträgen auf Zulassung*). Todavia, outras versões linguísticas do referido artigo 48.º, n.º 2, nomeadamente as versões em língua grega, inglesa, francesa, italiana e neerlandesa, referem apenas «modelos para os pedidos» previstos no n.º 1 do mesmo artigo. Ora, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, em caso de disparidade entre as diferentes versões linguísticas de uma disposição do direito da União, a formulação utilizada numa dessas versões não pode servir de base única à interpretação dessa disposição ou ter caráter prioritário em relação às outras versões (v., neste sentido, Acórdão de 24 de janeiro de 2019, Balandin e o., C-477/17, EU:C:2019:60, n.º 31 e jurisprudência referida).
- 44 Em segundo lugar, há que sublinhar que resulta do considerando 11 do Regulamento n.º 1013/2006 que a exclusão do âmbito de aplicação deste regulamento, prevista no seu artigo 1.º, n.º 3, alínea d), visa evitar uma duplicação com o Regulamento n.º 1774/2002, que já contém disposições que, de maneira geral, dizem respeito à expedição, encaminhamento e movimento, incluindo o transporte, de subprodutos animais no interior, à entrada e à saída da União (v., neste sentido, Acórdão de 1 de março de 2007, KVZ retec, C-176/05, EU:C:2007:123, n.º 47).

- 45 A leitura deste considerando deve ter em conta as evoluções da legislação da União aplicável aos resíduos e da legislação relativa aos subprodutos animais verificadas desde a adoção do Regulamento n.º 1013/2006, evoluções que foram acompanhadas de uma maior coerência entre estas diferentes legislações.
- 46 A este respeito, há que realçar, primeiro, que a Diretiva 2006/12, que estava em vigor à data da adoção do Regulamento n.º 1013/2006, foi revogada e substituída pela Diretiva 2008/98. Ora, como resulta, em substância, dos considerandos 12 e 13 desta última diretiva, o legislador da União considerou que o Regulamento n.º 1774/2002 criava regras proporcionadas, designadamente, para o transporte de todos os subprodutos animais, incluindo os resíduos de origem animal, que permitiam evitar que estes resíduos constituíssem um risco para a saúde humana e animal, e entendeu, à luz da experiência adquirida na aplicação deste regulamento, que, nos casos em que esses subprodutos representassem riscos potenciais para a saúde, o instrumento jurídico adequado a este tipo de riscos era, em princípio, esse mesmo regulamento, pelo que se devia evitar a duplicação de regras e as sobreposições desnecessárias com a legislação em matéria de resíduos, mediante a exclusão do âmbito de aplicação da Diretiva 2008/98 dos subprodutos animais, quando estes se destinem a utilizações que não sejam consideradas operações de tratamento de resíduos.
- 47 Assim, o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2008/98 exclui os subprodutos animais, incluindo os produtos transformados abrangidos pelo Regulamento n.º 1774/2002, do âmbito de aplicação desta diretiva, com a única exceção daqueles que se destinam a ser incinerados, depositos em aterros ou utilizados numa unidade de biogás ou de compostagem, realçando, assim, a vontade do legislador da União de subtrair, em princípio, os subprodutos animais do âmbito de aplicação da regulamentação em matéria de resíduos.
- 48 Segundo, conforme foi exposto no n.º 40 do presente acórdão, o Regulamento n.º 1774/2002 foi revogado e substituído pelo Regulamento n.º 1069/2009.
- 49 Como indicam os considerandos 5 e 6 deste último regulamento, este pretende, por um lado, estabelecer um quadro coerente e completo de regras de saúde aplicáveis nomeadamente ao transporte de subprodutos animais, que sejam proporcionadas aos riscos, para a saúde pública, que estes subprodutos representam quando são manipulados por operadores nas diferentes fases da cadeia, desde a recolha até à sua utilização ou eliminação, e que tenham em conta os riscos para o ambiente associados às diferentes operações. Por outro lado, como resulta dos considerandos 57 e 58 do Regulamento n.º 1069/2009, este visa igualmente, por motivos de coerência da legislação da União, esclarecer a relação entre as regras elaboradas neste regulamento e a legislação da União relativa aos resíduos, nomeadamente o Regulamento n.º 1013/2006, no que respeita à exportação, importação e transferência de subprodutos animais entre dois Estados-Membros.
- 50 Atendendo a estes motivos de proporcionalidade e de coerência, o Regulamento n.º 1069/2009 instituiu regras proporcionadas aos riscos que o transporte das diferentes categorias de subprodutos animais representa em função da sua perigosidade, enquadrando o transporte dos subprodutos animais da categoria 3 com regras menos gravosas, devido ao seu grau menor de perigosidade, e reservou às transferências de resíduos mais perigosos a aplicação das regras mais estritas previstas no Regulamento n.º 1013/2006.
- 51 Assim, no que respeita ao transporte dos subprodutos animais da categoria 3 de um Estado-Membro para outro, além das obrigações gerais em matéria de rastreabilidade dos subprodutos animais e de registo dos operadores previstas nos seus artigos 22.º e 23.º, o Regulamento n.º 1069/2009 limita-se essencialmente a prever, no seu artigo 21.º, n.º 2, que os operadores asseguram que um documento comercial ou, em determinados casos, um certificado sanitário acompanhe esses subprodutos durante o respetivo transporte. Acrescenta, no seu artigo 21.º, n.º 4, que os operadores transportam os restos de cozinha e de mesa da categoria 3, em conformidade com as medidas nacionais previstas no

- artigo 13.º da Diretiva 2008/98, o qual dispõe que os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que a gestão dos resíduos seja efetuada sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente.
- 52 Em contrapartida, no que diz respeito às matérias da categoria 1 ou da categoria 2 e a certos produtos derivados destas matérias, o artigo 48.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1069/2009 prevê que a expedição de um Estado-Membro para outro está sujeita à aceitação por parte da autoridade competente do Estado-Membro de destino.
- 53 O artigo 48.º, n.º 6, do dito regulamento acrescenta que, em derrogação dos n.ºs 1 a 5 deste artigo, os subprodutos animais ou os produtos derivados neles referidos, ou seja, essencialmente as matérias da categoria 1 e da categoria 2 assim como certos produtos derivados destas matérias, que tenham sido misturados com qualquer resíduo definido como perigoso na Decisão 2000/532 ou que tenham sido contaminados por estes resíduos, só podem ser enviados para outros Estados-Membros se cumprirem os requisitos do Regulamento n.º 1013/2006.
- 54 Do mesmo modo, o artigo 41.º, n.º 2, alínea b), e o artigo 43.º, n.º 5, alínea b), do Regulamento n.º 1069/2009 preveem, respetivamente, que a importação e o trânsito, por um lado, e a exportação, por outro, dos subprodutos animais ou dos produtos derivados misturados com, ou contaminados por, tais resíduos perigosos só são efetuados, por derrogação, sob condição do cumprimento dos requisitos do Regulamento n.º 1013/2006.
- 55 Assim, resulta de uma leitura, *a contrario*, do artigo 41.º, n.º 2, alínea b), do artigo 43.º, n.º 5, alínea b), e do artigo 48.º, n.º 6, do Regulamento n.º 1069/2009 que, fora as hipóteses expressamente previstas nestas disposições, a transferência de subprodutos animais escapa à aplicação do Regulamento n.º 1013/2006. Este é, em particular, o caso do transporte de um Estado-Membro para outro dos restos de cozinha da categoria 3.
- 56 Resulta das considerações expostas nos n.ºs 49 a 55 do presente acórdão que o legislador da União pretendeu, através do Regulamento n.º 1069/2009, cuja adoção é posterior à do Regulamento n.º 1013/2006, instituir um quadro completo de regras aplicáveis ao transporte dos subprodutos animais e dele subtrair, salvo derrogação expressa, a transferência dos subprodutos animais, à qual se aplica o Regulamento n.º 1013/2006.
- 57 Em contrapartida, o artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1013/2006 não pode ser interpretado no sentido de que, por um lado, as transferências de subprodutos animais só são excluídas do âmbito de aplicação deste regulamento se estiverem sujeitas a disposições processuais equivalentes ou mais estritas do que as previstas no referido regulamento.
- 58 Com efeito, além de poder ser fonte de insegurança jurídica para os operadores devido à dificuldade em determinar com certeza se as transferências de subprodutos animais em causa são objeto de tais disposições, tal interpretação levaria a submeter o transporte de todos os subprodutos animais a regras pelo menos tão estritas como as previstas no Regulamento n.º 1013/2006. Esta interpretação seria assim contrária à lógica instituída pelo Regulamento n.º 1069/2009, que consiste, conforme resulta dos n.ºs 49 a 55 do presente acórdão, em fixar regras proporcionadas aos riscos que o transporte das diferentes categorias de subprodutos animais representa em função da sua perigosidade, que, exceto para os resíduos mais perigosos, não correspondem às previstas no Regulamento n.º 1013/2006 e não são tão estritas como estas.
- 59 De resto, embora a referida interpretação corresponda à redação inicial do artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1013/2006, conforme formulada na proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho em matéria de transporte de resíduos apresentada pela Comissão [COM(2003) 379 final], que previa que as transferências de resíduos abrangidas pelo Regulamento n.º 1774/2002 só

eram excluídas do âmbito de aplicação desta proposta se estivessem sujeitas a disposições processuais análogas ou mais estritas, há que constatar que esta formulação não foi acolhida na versão final desta disposição.

- 60 Por outro lado, o artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1013/2006 também não pode ser interpretado no sentido de que só ficam excluídas do âmbito de aplicação deste regulamento, nos termos desta disposição, as transferências de subprodutos animais sujeitas ao procedimento previsto no artigo 48.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1069/2009, concretamente, as matérias da categoria 1 e da categoria 2 assim como determinados produtos derivados dessas matérias, com exclusão dos subprodutos animais da categoria 3 que continuam sujeitos ao Regulamento n.º 1013/2006.
- 61 Além das considerações expostas nos n.ºs 43, 53 e 55 do presente acórdão respeitantes ao artigo 48.º, há que sublinhar que tal interpretação também infringe a sistemática do Regulamento n.º 1069/2009, que prevê regras proporcionadas à perigosidade que o transporte das diferentes categorias de subprodutos animais representa, e conduz, como observaram o órgão jurisdicional de reenvio e o advogado-geral nos n.ºs 66 e 67 das suas conclusões, a um resultado paradoxal. Com efeito, esta interpretação levaria a aplicar ao transporte entre dois Estados-Membros de subprodutos animais da categoria 3, que são os menos perigosos, as exigências do Regulamento n.º 1013/2006, que são mais estritas do que as aplicáveis, nos termos do artigo 48.º n.º 1, do Regulamento n.º 1069/2009, à expedição de um Estado-Membro para outro de subprodutos animais da categoria 1 e da categoria 2. Assim, a transferência entre dois Estados-Membros de subprodutos animais da categoria 3 ficaria sujeita a regras tão estritas como as aplicáveis, nos termos do artigo 48.º, n.º 6, deste último regulamento, à transferência de matérias da categoria 1 e da categoria 2 que tenham sido misturadas com resíduos definidos como perigosos na Decisão 2000/532 ou que tenham sido contaminadas por tais resíduos.
- 62 Atendendo a todas as considerações que precedem, há que responder às questões submetidas que o artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento n.º 1013/2006 deve ser interpretado no sentido de que as transferências de subprodutos animais abrangidas pelo Regulamento n.º 1069/2009 estão excluídas do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1013/2006, exceto nas hipóteses em que o Regulamento n.º 1069/2009 preveja expressamente a aplicação do Regulamento n.º 1013/2006.

Quanto às despesas

- 63 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 (Quinta Secção) declara:

O artigo 1.º, n.º 3, alínea d), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos, deve ser interpretado no sentido de que as transferências de subprodutos animais abrangidas pelo Regulamento (CE) n.º 1069/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de outubro de 2009, que define regras sanitárias relativas a subprodutos animais e produtos derivados não destinados ao consumo humano e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1774/2002 (regulamento relativo aos subprodutos animais), estão excluídas do âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1013/2006, exceto nas hipóteses em que o Regulamento n.º 1069/2009 preveja expressamente a aplicação do Regulamento n.º 1013/2006.

Assinaturas