



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
ELEANOR SHARPSTON
apresentadas em 30 de janeiro de 2020¹

Processo C-654/18

Interseroh Dienstleistungs GmbH
contra
SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgericht Stuttgart (Tribunal Administrativo de Estugarda, Alemanha)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Resíduos — Transporte de resíduos na União Europeia — Regulamento (CE) n.º 1013/2006 — Classificação de misturas de resíduos de papel — Convenção de Basileia — Procedimento de controlo aplicado aos resíduos da “Lista Verde” — Classificação de misturas de resíduos de papel com compostos interferentes»

1. Com este pedido de decisão prejudicial o Verwaltungsgericht Stuttgart (Tribunal Administrativo de Estugarda, Alemanha) procura receber orientações sobre a interpretação do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 relativo a transferências de resíduos². O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se um fluxo de resíduos composto principalmente por produtos de papel deve ser classificado de resíduo «verde» e, por conseguinte, ser sujeito ao procedimento de controlo flexível previsto neste regulamento. Pergunta igualmente se esses resíduos ainda poderão ser classificados de «verdes» se contiverem até 10 % de compostos interferentes.

¹ Língua original: inglês.

² Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006 (JO 2006, L 190, p. 1). Esse regulamento foi alterado várias vezes. As alterações mais recentes foram introduzidas pelo Regulamento (UE) 2015/2002 da Comissão, de 10 de novembro de 2015 (JO 2015, L 294, p. 1).

Quadro jurídico

Convenção de Basileia

2. O âmbito da Convenção de Basileia sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos perigosos e sua eliminação³ é definido no artigo 1.º Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, alínea a) os «resíduos perigosos» são objeto da regulamentação do movimento transfronteiriço⁴. O artigo 1.º, n.º 2, estabelece que os resíduos que pertençam a qualquer categoria contida no anexo II também são objeto da regulamentação do movimento transfronteiriço, estão abrangidos pela categoria geral «outros resíduos» para efeitos da Convenção de Basileia⁵.

3. O artigo 2.º, n.º 8, especifica que «“[g]estão ambientalmente segura e racional dos resíduos perigosos e de outros resíduos” significa seguir todos os passos viáveis com vista a assegurar uma boa gestão de resíduos perigosos e de outros resíduos, de maneira a proteger a saúde humana e o ambiente contra os efeitos nocivos que podem advir desses resíduos».

4. A Convenção de Basileia foi alterada para incluir o anexo IX, que entrou em vigor em 6 de novembro de 1998. O parágrafo inicial desse anexo estabelece que «os resíduos [dela constantes] não são abrangidos pelo artigo 1.º, n.º 1, alínea a), [da] Convenção, a menos que contenham matérias incluídas no anexo I em quantidades suficientes para que os resíduos apresentem as características discriminadas no anexo III.» A secção B3 da Convenção abrange «[r]esíduos que contêm fundamentalmente constituintes orgânicos, embora possam conter alguns metais ou matérias inorgânicas». O código B3020 diz respeito a «[r]esíduos de papel, de painéis de cartão laminado e produtos de papel»⁶.

Decisão da OCDE

5. Os Estados-Membros foram autorizados pelo Conselho a votar em nome da (então) Comunidade a favor da Decisão do Conselho da OCDE C(2001)107/final, relativa à revisão da Decisão C(92)39/final sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos destinados a operações de valorização (a seguir, «Decisão da OCDE»)⁷. Essa decisão tornou-se vinculativa para os Estados-Membros e para a Comunidade após a conclusão dos procedimentos comunitários necessários.

6. O capítulo II, parte B, estabelece um sistema com dois níveis de controlo para serem aplicados aos movimentos transfronteiriços de resíduos. O n.º 2, alínea a), estabelece que o «procedimento de controlo verde» se aplica aos resíduos enumerados no anexo IX da Convenção de Basileia (a seguir «resíduos da “Lista Verde”»)⁸.

3 Assinada em Basileia, em 22 de março de 1989, aprovada em nome da Comunidade pela Decisão do Conselho 93/98/CEE, de 1 de fevereiro de 1993 (JO 1993, L 39, p. 1) (a seguir «Convenção de Basileia»).

4 O anexo I enumera as categorias de resíduos que, em princípio, devem ser controlados como perigosos, enquanto o anexo III enumera as características que são designadas de «perigosas». Estas incluem características explosivas, inflamabilidade, toxicidade grave e substâncias infecciosas.

5 O anexo II abrange as categorias de resíduos que requerem atenção especial. Inclui resíduos recolhidos em habitações e resíduos resultantes da incineração de resíduos domésticos. Os resíduos radioativos e os resíduos que derivam do funcionamento normal de um navio estão excluídos do âmbito de aplicação da Convenção.

6 V. n.º 20, *infra*.

7 Decisão do Conselho da OCDE C(2001)107/final, relativa à revisão da Decisão C(92)39/final sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos destinados a operações de valorização. Uma adenda a essa decisão, C(2001)107/ADD1, que inclui os documentos de notificação e acompanhamento e respetivas instruções de preenchimento, foi adotada pelo Conselho em 28 de fevereiro de 2002. A adenda foi depois integrada na decisão sob a forma de secção C do apêndice 8 e a versão integral da decisão foi publicada em maio de 2002 com a designação C(2001)107/final. Uma outra alteração foi posteriormente introduzida pela Decisão C(2004) 20: v. <https://www.oecd.org/environment/waste/30654501.pdf>.

8 O apêndice 3 enumera os resíduos sujeitos ao procedimento de controlo «verde». Essa lista inclui resíduos enumerados no anexo IX da Convenção de Basileia.

7. Nos termos do n.º 4, alínea a), do capítulo II, parte B, um Estado-Membro mantém o direito «de controlar, a título excecional, determinados resíduos de forma diferente, em conformidade com a legislação nacional e as regras do direito internacional, a fim de proteger a saúde humana e o ambiente». De acordo com o n.º 4, alínea b), um Estado-Membro pode regular os resíduos «verdes» enumerados como se estivessem sujeitos aos requisitos mais rigorosos do procedimento de controlo Âmbar⁹.

8. O capítulo II, parte B, n.º 8, estabelece que uma mistura de resíduos, para a qual não exista uma rubrica própria, está sujeita ao seguinte procedimento de controlo:

- «i) uma mistura de dois ou mais [resíduos da “Lista verde”] estará sujeita ao procedimento de controlo verde, desde que a composição dessa mistura não prejudique a sua valorização ambientalmente correta;
- ii) uma mistura de um [resíduo da “Lista Verde”] e mais do que um montante *de minimis* de um resíduo Âmbar ou uma mistura de dois ou mais resíduos Âmbar será sujeita ao procedimento de controlo Âmbar, desde que a composição desta mistura não prejudique a sua valorização ambientalmente correta».

9. A parte C intitula-se «Procedimento de controlo verde» e diz o seguinte:

«Os movimentos transfronteiriços de resíduos sujeitos ao procedimento de controlo verde estarão sujeitos a todos os controlos existentes normalmente aplicados nas transações comerciais.

Independentemente de estarem ou não incluídos na lista de resíduos sujeitos ao procedimento de controlo verde (apêndice 3), não podem ser sujeitos ao procedimento de controlo verde os resíduos que se encontrem contaminados com outras matérias de tal forma que: a) aumentem os riscos associados aos resíduos de modo a torná-los adequados para serem sujeitos ao procedimento de controlo âmbar, tendo em conta os critérios do apêndice 6 desta Decisão; ou b) impeçam a valorização desses resíduos de forma ambientalmente correta.»¹⁰

Regulamento n.º 1013/2006

10. As seguintes afirmações constam dos considerandos do Regulamento n.º 1013/2006:

- «O principal e mais predominante objetivo e elemento do [Regulamento n.º 1013/2006] é a proteção do ambiente, sendo os seus efeitos no comércio internacional meramente secundários¹¹.
- Ao proceder à aprovação [de um regulamento sobre transferências de resíduos], o Conselho estabeleceu regras para a limitação e controlo desses movimentos, destinadas, nomeadamente, a harmonizar o atual sistema [da União Europeia] de fiscalização e controlo dos movimentos de resíduos com os requisitos da Convenção de Basileia¹².

9 Os resíduos sujeitos ao procedimento de controlo «âmbar» estão enumerados no anexo II da Convenção da Basileia («Categorias de resíduos que requerem especial atenção») e no anexo VIII (resíduos que são caracterizados como perigosos para os fins dessa Convenção).

10 O anexo 6 estabelece os critérios para fazer uma análise de acordo com a abordagem baseada no risco da OCDE. Estes incluem saber se os resíduos normalmente apresentam as características de perigosidade enumeradas no anexo 2 da Decisão da OCDE, se estão normalmente contaminados, a natureza do seu estado físico, o grau de dificuldade de limpeza em casos de derrame acidental ou má gestão e o valor económico dos resíduos.

11 Considerando 1.

12 Considerando 3.

- [...] [T]orna-se assim necessário integrar as disposições da referida [Decisão da OCDE] na legislação da [União]¹³.
- É importante organizar e regulamentar a fiscalização e o controlo das transferências de resíduos de um modo que tome em consideração a necessidade de preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente e da saúde humana e que promova uma aplicação mais uniforme do regulamento em toda a [União]¹⁴.
- Embora a fiscalização e o controlo das transferências de resíduos no interior de um Estado-Membro seja uma matéria da competência desse Estado-Membro, os sistemas nacionais relativos às transferências de resíduos deverão ter em conta a necessidade de ser coerentes com o sistema comunitário, a fim de garantir um nível elevado de proteção do ambiente e da saúde humana¹⁵.
- No caso das transferências de resíduos destinados a operações de eliminação e dos resíduos não constantes, nomeadamente, dos anexos III ou III-A destinados a operações de valorização, justifica-se que seja garantida uma otimização da fiscalização e controlo através da exigência de um consentimento escrito prévio para essas transferências. Esse procedimento deverá, por seu lado, implicar uma notificação prévia, a fim de permitir que as autoridades competentes se encontrem devidamente informadas, de modo a poderem tomar todas as medidas necessárias para a proteção da saúde humana e do ambiente. Tal permitirá também a essas autoridades apresentar objeções fundamentadas relativamente a essas transferências¹⁶.
- No caso de transferências de resíduos constantes dos anexos III, III-A ou III-B destinados a operações de valorização, é adequado garantir um nível mínimo de fiscalização e controlo exigindo que essas transferências sejam acompanhadas por determinadas informações¹⁷.
- Ao considerar as misturas de resíduos a aditar no anexo III-A, haverá que ter em conta, nomeadamente, as seguintes informações: as propriedades dos resíduos, tais como eventuais características perigosas, potencial de contaminação e estado físico dos resíduos; os aspetos de gestão, como sejam a capacidade tecnológica de valorizar os resíduos e os benefícios ambientais decorrentes da operação de valorização, incluindo a possibilidade de obstar à gestão ambientalmente correta dos resíduos¹⁸.»

11. O artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1013/2006 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. Nos termos do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), o regulamento é aplicável, nomeadamente, a transferências de resíduos entre Estados-Membros.

13 Considerando 5.

14 Considerando 7.

15 Considerando 13.

16 Considerando 14.

17 Considerando 15.

18 Considerando 39.

12. O artigo 2.º contém uma série de definições, das quais as seguintes são pertinentes:

«Resíduos», quaisquer substâncias ou objetos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I da Diretiva 2006/12/CE relativa aos resíduos¹⁹, de que o detentor se desfaz ou tem a intenção de se desfazer^[20];

«Resíduos perigosos», os resíduos definidos como tal nos termos da [Diretiva 91/689/CEE]^[21];

«Mistura de resíduos», os resíduos que resultem de uma mistura deliberada ou não deliberada de dois ou mais tipos de resíduos diferentes e relativamente à qual não exista uma rubrica própria nos anexos III, III-B, IV e IV-A. Uma única transferência de resíduos composta por dois ou mais resíduos e em que cada resíduo se encontre separado não é considerada uma mistura de resíduos^[22];

[...]

«Valorização», as operações definidas na alínea f) do n.º 1 do artigo 1.º da [Diretiva 2006/12]^[23];

[...]

«Gestão ambientalmente correta», todos os passos viáveis a seguir com vista a assegurar uma gestão dos resíduos de maneira a proteger a saúde humana e o ambiente contra os efeitos nocivos que possam advir desses resíduos^[24];

[...]

«Convenção de Basileia», a Convenção de Basileia, de 22 de março de 1989, relativa ao Controlo dos Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos e à sua Eliminação^[25];

«Decisão da OCDE», a Decisão do Conselho da OCDE C(2001) 107/final relativa à revisão da Decisão C(1992) 39/final sobre o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos destinados a operações de valorização^[26];

13. O artigo 3.º é a disposição de abertura do título II («Transferências no interior da Comunidade com ou sem trânsito por países terceiros»). O artigo 3.º, n.º 1, alínea a), estabelece que as transferências de todos os resíduos destinados a operações de eliminação estão sujeitas ao procedimento prévio de notificação previsto no artigo 4.º (considero tratar-se de um procedimento que consome muito tempo administrativamente e que é relativamente caro)²⁷. De acordo com o

19 Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de abril de 2006 (JO 2006, L 114, p. 9). O anexo I dessa diretiva enumera 16 categorias de resíduos que incluem o seguinte: «Produtos que não tenham ou deixaram de ter utilidade para o detentor (por exemplo, materiais agrícolas, domésticos, de escritório, de lojas, de oficinas, etc., postos de parte)» e, como categoria final, «[q]ualquer substância, matéria ou produto que não esteja abrangido pelas categorias acima referidas».

20 Artigo 2.º, n.º 1.

21 Artigo 2.º, n.º 2. A Diretiva do Conselho, de 12 de dezembro de 1991, relativa aos resíduos perigosos (JO 1991, L 377, p. 20), estabelece que os resíduos perigosos apresentam uma ou mais das características enumeradas no anexo III dessa diretiva, com a epígrafe «características de perigo atribuíveis aos resíduos». As características enumeradas incluem substâncias explosivas, substâncias combustíveis, substâncias facilmente inflamáveis, substâncias tóxicas, nocivas, corrosivas, irritantes, cancerígenas, tóxicas para a reprodução, mutagénicas e ecotóxicas. A Diretiva 91/689/CEE foi revogada e substituída pela 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).

22 Artigo 2.º, n.º 3.

23 Artigo 2.º, n.º 6. O artigo 1.º, n.º 1, alínea f) da Diretiva 2006/12 faz referência ao Anexo II B da mesma diretiva. Neste anexo estão enumeradas algumas operações de valorização, como a reciclagem/recuperação de compostos orgânicos que não são utilizados como solventes e a reciclagem/recuperação de outras matérias inorgânicas.

24 Artigo 2.º, n.º 8.

25 Artigo 2.º, n.º 16.

26 Artigo 2.º, n.º 17.

27 V. n.º 14, *infra*.

artigo 3.º, n.º 1, alínea b), alguns resíduos destinados a operações de valorização também estão sujeitos a este procedimento. Estes incluem «resíduos não classificados em qualquer rubrica própria nos anexos III, III-B, IV ou IV-A» e «misturas de resíduos não classificadas em qualquer rubrica própria nos anexos III, III-B, IV ou IV-A, exceto se enumeradas no anexo III-A²⁸». O artigo 3.º, n.º 2 estabelece que os requisitos gerais de informação estabelecidos no artigo 18.º (um procedimento menos oneroso) se aplicam aos resíduos destinados à valorização enumerados nos anexos III ou III-B e às «[m]isturas, 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.º²⁹». Todos os resíduos abrangidos pelo artigo 3.º, n.º 2, são resíduos da «Lista Verde».

14. O artigo 4.º tem a epígrafe «Notificação» e aplica-se quando o notificador tiver a intenção de transferir os resíduos referidos nas alíneas a) ou b) do n.º 1 do artigo 3.º O notificador deve efetuar uma notificação escrita prévia à autoridade competente de expedição. O notificador deve fornecer os documentos de notificação e de acompanhamento conforme estipulado no regulamento, celebrar um contrato com o destinatário, constituir uma garantia financeira ou seguro equivalente e fazer uma notificação para efeitos do artigo 4.º («procedimento de notificação prévia»).

15. O artigo 18.º contém os «Requisitos gerais de informação» e estabelece que os resíduos referidos, nomeadamente, no n.º 2 do artigo 3.º estão sujeitos aos requisitos processuais aí estabelecidos. A pessoa que trata da transferência sob a jurisdição do país de expedição deve garantir que os resíduos sejam acompanhados do documento incluído no anexo VII do regulamento. Esse documento deve ser assinado por essa pessoa e pelo representante da instalação de valorização (ou do laboratório) e pelo destinatário no momento da receção dos resíduos («Procedimento de controlo verde»)³⁰.

16. O artigo 28.º, n.º 1, estabelece que «[s]e as autoridades competentes de expedição e de destino não puderem concordar quanto à classificação no que diz respeito à distinção entre resíduos e não resíduos, as matérias transferidas serão tratadas como se fossem resíduos, sem prejuízo do direito do país de destino de as tratar, após a sua chegada, de acordo com o seu direito interno, desde que esse direito interno cumpra o direito [da União] ou o direito internacional.» Nos termos do artigo 28.º, n.º 2, «[s]e as autoridades competentes de expedição e de destino não chegarem a acordo quanto à classificação dos resíduos notificados como resíduos enumerados nos anexos III, III-A, III-B ou IV, os resíduos serão considerados como enumerados no anexo IV». Os resíduos enumerados no anexo IV estão sujeitos ao procedimento de notificação e autorização prévia por escrito previsto no artigo 4.º³¹.

17. O artigo 58.º prevê a alteração dos anexos do Regulamento n.º 1013/2006. Nos termos do artigo 58.º, n.º 1, a Comissão Europeia tem poderes para adotar atos delegados para alterar, nomeadamente, os anexos III e III-A a fim de ter em conta as modificações acordadas no âmbito da Convenção de Basileia e da Decisão da OCDE.

28 V., respetivamente, o artigo 3.º, n.º 1, alínea b), iii) e iv) e os n.ºs 18 a 20, *infra*.

29 O artigo 3.º, n.º 2, aplica-se se a quantidade dos resíduos transferidos for superior a 20 quilos. V., também, os artigos 18.º e 58.º

30 V. artigo 18.º, n.º 1, alíneas a) e b), respetivamente. O formulário que constitui o anexo VII do regulamento tem a epígrafe «Informações que acompanham as transferências de resíduos referidas nos n.ºs 2 e 4 do artigo 3.º». A fim de permitir o seguimento das transferências de resíduos que estão abrangidas pelo artigo 18.º, é necessário incluir informações sobre a transferência de resíduos, tais como os dados da pessoa que trata da transferência e do importador/destinatário; dos transportadores; no caso de a pessoa que trata da transferência não ser o produtor ou o agente de recolha, informações sobre o produtor ou o agente de recolha; e a identificação ou classificação do fluxo de resíduos em questão.

31 V. n.º 14, *supra*.

18. O anexo III enumera determinadas categorias de resíduos sujeitas ao procedimento de controlo verde previsto no artigo 18.º O preâmbulo do anexo III estabelece que:

«Independentemente de estarem ou não incluídos na presente lista, não podem ser sujeitos ao requisito geral de acompanhamento por determinadas informações os resíduos que se encontrem contaminados por outras matérias de uma forma que:

- a) Aumente os riscos associados a esses resíduos de tal maneira que devam ser sujeitos ao procedimento de notificação e autorização prévia por escrito, tendo em consideração as características de perigo enumeradas no anexo III da [Diretiva 91/689]³²; ou
- b) Impeça a valorização desses resíduos de uma forma ambientalmente correta.»

A parte I da lista prevê que os resíduos enumerados no anexo IX da Convenção de Basileia estão sujeitos ao procedimento de controlo verde previsto no artigo 18.º do regulamento³³.

19. O anexo III-A tem a epígrafe «Misturas de dois ou mais resíduos enumerados no anexo III não classificadas em nenhuma rubrica própria a que se refere o n.º 2 do artigo 3.º» O preâmbulo do anexo III-A é expresso nos mesmos termos que o do anexo III. O n.º 3, alínea g), enumera «Misturas de resíduos classificados na rubrica B3020 da Convenção de Basileia, limitados ao papel ou cartão liso ou canelado não lixiviado, a outros papéis ou cartões obtidos principalmente a partir de pasta química branqueada, não corada na massa, e a papéis ou cartões obtidos principalmente a partir de pasta mecânica (jornais, revistas e outro material impresso semelhante)».

20. A parte 1 do anexo V, lista B, incorpora o anexo IX da Convenção de Basileia no texto do Regulamento n.º 1013/2006. A rubrica B3020 tem a seguinte redação:

«Resíduos de papel, de painéis de cartão laminado e de produtos de papel

Os seguintes materiais, desde que não estejam misturados com resíduos perigosos:

Resíduos e escórias de papel e de painéis de cartão:

- Papel ou painéis de cartão lisos ou canelados não lixiviados
- Outros papéis ou painéis de cartão, fundamentalmente compostos de pasta quimicamente branqueada mas tintos na massa
- Papel ou painéis de cartão fundamentalmente compostos por pasta mecânica (jornais, revistas e outro material impresso semelhante)
- Outros, nomeadamente:
 - 1. Painéis de cartão
 - 2. Escórias não triadas».

³² V. artigo 2.º, n.º 2, reproduzido no n.º12, *supra*.

³³ O anexo V do Regulamento n.º 1013/2006 inclui a lista B.

Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais

21. A Interseroh Dienstleistungs GmbH (a seguir «Interseroh») recolhe, junto de consumidores privados finais em toda a Alemanha, resíduos provenientes de embalagens de compra usadas (embalagens leves), e depois transfere-as para valorização. Transfere o papel velho além-fronteiras para reciclagem numa fábrica de papel em Hoogezand (Países Baixos). Aí é produzido papel novo e cartão a partir do papel velho. O comprador holandês, ESKA Graphic Board BV (a seguir «ESKA»), estipula que os resíduos de papel devem cumprir as seguintes especificações. Devem ser compostos de pelo menos 90 % de artigos de papel ou cartão, bem como de misturas com base em papel ou cartão, exceto cartões para embalagens de líquidos, incluindo elementos acessórios, como etiquetas, etc., usados, esvaziados de restos e compatíveis com o sistema. Além disso, o fluxo de resíduos não deve conter mais de 10 % de compostos interferentes (a seguir «mistura de resíduos em causa») ³⁴.

22. Em 20 de maio de 2015, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos) decidiu em processos que envolviam a ESKA que uma mistura de resíduos de papel, independentemente da existência de compostos interferentes, deve ser classificada na rubrica de Basileia B3020. Por conseguinte, qualquer mistura de resíduos desse tipo constitui um resíduo da «Lista Verde» e está incluída na lista de resíduos sujeitos ao procedimento de controlo verde nos termos do artigo 18.º do Regulamento n.º 1013/2006. Esta decisão teve por base a versão neerlandesa da rubrica da Convenção de Basileia B3020.

23. A Interseroh tinha operado anteriormente com base no pressuposto de que as transferências transfronteiriças desses resíduos estavam sujeitas ao procedimento de notificação prévia, mais oneroso, nos termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 101/2006. No entanto, na sequência do Acórdão do Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) de 20 de maio de 2015, considerou que devia ser aplicado o procedimento de controlo verde previsto no artigo 18.º do referido regulamento com base no facto de os resíduos por ela transferidos para os Países Baixos para valorização deverem ser classificados na rubrica de Basileia B3020 de resíduos da «Lista Verde».

24. A autoridade nacional competente no *Land* de Baden-Württemberg, na Alemanha, a SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH (a seguir, «SBW»), contesta essa posição. Fá-lo com base na versão alemã da rubrica da Convenção de Basileia B3020.

25. Em 1 de junho de 2016, a Interseroh intentou uma ação perante o órgão jurisdicional de reenvio pedindo a declaração de que tem direito a transferir a mistura de resíduos controvertida para outros Estados-Membros da União de acordo com o procedimento de controlo verde previsto no artigo 18.º do Regulamento n.º 1013/2006. Por conseguinte, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se os resíduos controvertidos devem ser classificados de resíduos da «Lista Verde» para efeitos do referido regulamento e submeteu as seguintes questões ao Tribunal de Justiça:

«1) Deve o artigo 3.º, n.º 2, do [Regulamento n.º 1013/2006],

segundo o qual 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;

³⁴ Esses compostos interferentes estão especificados como ausência de compostos metálicos e minerais com um peso unitário > 100 g; cartões para embalagens de líquidos < 4 %; artigos de plástico < 3 %; Metais < 0,5 %; Outros compostos interferentes [vidro, metal, plásticos (por exemplo, películas, copos, sacos), corpos estranhos (por exemplo, borracha, pedras, madeira, têxteis)] < 3,5 %.

- 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,

ser interpretado no sentido de que as misturas de resíduos de papel, de cartão e de produtos de papel, compostas de tal forma que as frações de resíduos, consideradas por si só, são abrangidas pelos três primeiros travessões da rubrica B3020 do anexo IX da Convenção de Basileia, e que apresentam adicionalmente uma fração de até 10 % de compostos interferentes, são abrangidas pela rubrica de Basileia B3020 e, por isso, sujeitas ao requisito geral de informação estabelecido no artigo 18.º, e não ao dever de notificação nos termos do artigo 4.º?

Em caso de resposta negativa à primeira questão:

- 2) Deve o artigo 3.º, n.º 2, do [Regulamento n.º 1013/2006],

segundo o qual 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,

ser interpretado no sentido de que as misturas de resíduos de papel, de cartão e de produtos de papel, compostas de tal forma que as frações de resíduos, consideradas por si só, são abrangidas pelos três primeiros travessões da rubrica B3020 do anexo IX da Convenção de Basileia, e que apresentam adicionalmente uma fração de até 10 % de compostos interferentes, não são abrangidas pelo n.º 3, alínea g), do anexo III-A e, por conseguinte, não estão sujeitas ao requisito geral de informação estabelecido no artigo 18.º, mas sim ao dever de notificação nos termos do artigo 4.º?»

26. Foram apresentadas observações escritas pela Interseroh, pela SBW, pelos Governos dos Países Baixos e da Polónia e pela Comissão Europeia. A Interseroh, a SWB e a Comissão participaram na audiência de 18 de setembro de 2019 e apresentaram observações orais.

Análise

Observações preliminares

27. É facto assente que os resíduos de papel que a Interseroh transfere da Alemanha para os Países Baixos são constituídos por uma mistura de resíduos e, por conseguinte, são abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento n.º 1013/2006³⁵. Como refere o órgão jurisdicional de reenvio, pelo menos 90 % dessa mistura é composta pelo que pode ser descrito genericamente como resíduos de papel, de painéis de cartão laminados e de produtos de papel. Os resíduos também incluem um máximo de 10 % de compostos interferentes³⁶. Também não está em discussão que a mistura de resíduos em causa se destina à valorização para efeitos do referido regulamento.

³⁵ Artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, alínea a) do Regulamento n.º 1013/2006.

³⁶ V. n.º 21, *supra*.

28. Nada no despacho de reenvio sugere que a mistura de resíduos em causa contém resíduos perigosos, conforme definidos na legislação relevante da União³⁷.

29. Através das duas questões submetidas o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se esses resíduos podem ser classificados de resíduos da «Lista Verde» para efeitos do Regulamento n.º 1013/2006. Que disposições desse regulamento se aplicam à mistura de resíduos em causa? Se esses resíduos estão sujeitos ao procedimento de notificação prévia mais complexo e oneroso previsto no artigo 4.º ou se se aplica o procedimento de controlo verde menos oneroso previsto no artigo 18.º do Regulamento n.º 1013/2006?

30. Por conseguinte, analisarei as questões do órgão jurisdicional de reenvio em conjunto.

Regulamento n.º 1013/2006

31. O principal objetivo do Regulamento n.º 1013/2006 é a proteção do ambiente. O quadro processual geral previsto no artigo 3.º do Regulamento n.º 1013/2006 prevê como processo habitual para as transferências de resíduos a sujeição das mesmas ao processo de notificação prévia³⁸. Assim, o procedimento por defeito ou normal é a aplicação do artigo 4.º, a fim de garantir a otimização da fiscalização e do controlo para a proteção do ambiente e da saúde humana.

32. No entanto, o artigo 3.º, n.º 2, prevê especificamente os resíduos da «Lista Verde», destinados a valorização. Os resíduos enumerados no anexo III ou as misturas não classificadas numa rubrica própria (nesse anexo), de dois ou mais resíduos enumerados (tal como definidos no anexo III-A), devem ser sujeitos ao procedimento de controlo verde, desde que a sua composição não afete a sua valorização em boas condições ambientais. Assim sendo, para tais resíduos, é apropriado um menor grau de fiscalização e controlo sendo, por conseguinte, de aplicar o procedimento do artigo 18.º do regulamento³⁹.

33. Deve a mistura de resíduos em causa ser classificada de resíduo da «Lista Verde» para efeitos do Regulamento n.º 1013/2006?

34. A resposta a esta questão tem três vertentes. Em primeiro lugar, a mistura de resíduos em causa é abrangida pelo anexo III do referido regulamento? Em segundo lugar, se não o for, está abrangida pelo anexo III-A do mesmo? Em terceiro lugar, dado que na realidade nenhum fluxo de resíduos está totalmente livre de compostos interferentes, que nível de contaminação dos resíduos, que de outra forma seriam classificados de resíduos da «Lista Verde», deve implicar que esses resíduos já não sejam elegíveis para o tratamento previsto no artigo 18.º, mas que, em vez disso, exijam uma notificação prévia nos termos do artigo 4.º?

Anexo III do Regulamento n.º 1013/2006

35. A Interseroh alega que a mistura de resíduos em causa se enquadra no título geral da rubrica B3020, uma vez que inclui resíduos de papel, de painéis de cartão laminados e de produtos de papel. No entanto, é facto assente que os resíduos que a Interseroh transferiu da Alemanha para os Países Baixos eram compostos por uma *mistura* de resíduos de papel (até 10 % de compostos interferentes). Atendendo à conclusão do órgão jurisdicional de reenvio de que nesses resíduos está incluída uma mistura de resíduos abrangida pelos travessões um a três da rubrica B3020, não posso concordar com a alegação da Interseroh.

³⁷ V. n.º 12, *supra*.

³⁸ Artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1013/2006.

³⁹ Considerando 15 do Regulamento n.º 1013/2006.

36. De acordo com a definição do artigo 2.º, n.º 3, uma mistura de resíduos abrange os resíduos que resultem de uma mistura deliberada ou não deliberada de dois ou mais tipos de resíduos diferentes e relativamente à qual *não exista uma rubrica própria*, nomeadamente, no anexo III. O artigo 3.º, n.º 2, estabelece que para que uma mistura de resíduos não classificada nesse anexo *sob uma rubrica própria* seja qualificada de resíduo da «Lista Verde» a mesma deverá ser composta por dois ou mais resíduos enumerados no anexo III e constar do anexo III-A como uma mistura.

37. A parte I do anexo III estabelece que os resíduos inscritos no anexo IX da Convenção de Basileia serão sujeitos ao procedimento de controlo verde. O anexo IX da referida Convenção consta do anexo V do Regulamento n.º 1013/2006. Por conseguinte, a rubrica B3020 da Convenção de Basileia relativa aos resíduos de papel, de painéis de cartão laminados e de produtos de papel está incorporada nesse regulamento. Os três primeiros travessões da rubrica B3020 abrangem «[r]esíduos e escórias de papel e painéis de cartão» de, respetivamente: «[p]apel ou painéis de cartão lisos ou canelados não lixiviados»; «[o]utros papéis ou painéis de cartão, fundamentalmente compostos de uma pasta quimicamente branqueada mas tintos na massa»; e «[p]apel ou painéis de cartão fundamentalmente compostos por pasta mecânica (jornais, revistas e outro material impresso semelhante)».

38. Assim, os três primeiros travessões da rubrica B3020 abrangem categorias específicas de resíduos de papel. Para que o fluxo de resíduos em causa fosse abrangido pelo anexo III, seria necessário demonstrar que está abrangido por um travessão específico da rubrica B3020. Isto resulta da letra do anexo III em conjunto com a redação do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), que designa as transferências de resíduos elegíveis para o procedimento de controlo verde como incluindo «[m]isturas, *não classificadas em qualquer rubrica própria* do anexo III, de dois ou mais resíduos enumerados no anexo III [...] desde que [...] essas misturas estejam enumeradas no anexo III-A [...]»⁴⁰. Por conseguinte, é evidente que o anexo III *não* abrange misturas de resíduos, uma vez que as mesmas não se enquadram nas categorias nele enumeradas⁴¹.

39. Uma questão mais difícil é a de saber se a mistura de resíduos em causa está abrangida pelo quarto travessão da rubrica B3020. Esse travessão está redigido em termos menos precisos do que os três primeiros travessões e abrange «[o]utros», o que inclui, mas não se limita a, painéis de cartão laminado⁴² e escórias não triadas. É inegável que o termo «outros» sugere uma categoria potencialmente ampla.

40. No entanto, uma série de argumentos milita contra a interpretação de «outros» de forma tão ampla que conduza a mistura de resíduos em causa a ser abrangida por essa categoria. Um nível elevado de proteção do ambiente e da saúde humana está entre os objetivos do Regulamento n.º 1013/2006⁴³. Se o termo «outros» fosse interpretado no sentido de que significa categorias de resíduos «adicionais» ou «novas», os objetivos e o regime do regulamento seriam desvirtuados.

40 O sublinhado é meu.

41 Acórdão de 5 de julho de 2018, Mast-Jägermeister/EUIPO, C-217/17 P, EU:C:2018:534, n.º 48.

42 As orientações da Comissão declaram que as embalagens de bebidas como a TetraPak podem ser classificadas de painéis de cartão laminado: v. «Perguntas frequentes (FAQs) sobre o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 relativo a transferências de resíduos», p. 19.

43 Considerandos 1 e 13 do Regulamento n.º 1013/2006.

41. O órgão jurisdicional de reenvio salientou que o quarto travessão da rubrica B3020, tal como é reproduzido no anexo V do Regulamento n.º 1013/2006, difere entre as várias versões linguísticas⁴⁴. É jurisprudência constante que, quando tal ocorre em relação a um texto de direito da União, a disposição em causa deve ser interpretada em função da sistemática geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento⁴⁵.

42. O termo «resíduos» é definido na Diretiva 2006/12 e essa definição é também utilizada no Regulamento n.º 1013/2006⁴⁶. Resíduo não é sinónimo de «escória», termo que deve ser entendido em sentido comum e que deve ser interpretado de acordo com os objetivos do Regulamento n.º 1013/2006. No contexto do anexo III e ao definir o que é qualificado de resíduos da «Lista Verde», a palavra «escória» sugere um «fragmento ou vestígio» ou «pedaços destacados», como podem surgir, por exemplo, no processo de produção de resíduos de papel, de painéis de cartão laminados e produtos de papel na rubrica B3020. Essa leitura é coerente com os objetivos expressos no considerando 15 do Regulamento n.º 1013/2006, ao permitir que esses resíduos sejam sujeitos ao procedimento de controlo verde, mais simples, previsto no artigo 18.º⁴⁷.

43. A sistemática deste regulamento indica que as *misturas* de resíduos não classificadas numa rubrica própria do anexo III só são qualificadas de resíduos da «Lista Verde» se estiverem incluídas na enumeração exaustiva do anexo III-A, com a epígrafe «Misturas de dois ou mais resíduos enumerados no anexo III não classificadas em nenhuma rubrica própria a que se refere o n.º 2 do artigo 3.º». O anexo III-A não teria nenhuma finalidade se o quarto travessão da rubrica B3020 regulasse esses fluxos de resíduos.

44. O processo legislativo mostra que os anexos do Regulamento n.º 1013/2006 foram alterados para ter em conta o progresso científico e técnico. Algumas disposições, incluindo os anexos III e III-A, foram modificadas em resultado de alterações acordadas no âmbito da Convenção de Basileia e da Decisão da OCDE⁴⁸. Através do Regulamento (UE) n.º 664/2011⁴⁹, a Comissão concretizou, nomeadamente, o pedido do Reino Unido de que as misturas de resíduos classificadas na rubrica B3020 da Convenção de Basileia fossem incluídas no anexo III-A do Regulamento n.º 1013/2006⁵⁰. Na sequência das alterações introduzidas pela Comissão no Regulamento n.º 1013/2006, foram previstas disposições expressas para misturas constituídas por resíduos que se enquadram em categorias específicas no âmbito de uma determinada rubrica da Convenção de Basileia.

44 No seu despacho de reenvio, o órgão jurisdicional de reenvio declara: «segundo o texto da versão alemã, o n.º 2 do quarto travessão abrange “nicht sortierten Ausschuss” e não — como pressupõe o [Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional)] com base na versão linguística neerlandesa — “resíduos não triados” (“ongesorteerd afval”). O conceito de “escória” não equivale aos conceitos de “resíduo” ou de “mistura”. Na versão francesa, distingue-se igualmente entre “mélange de déchets” e “rebut non tries”, tal como na versão inglesa se diferencia entre “mixture of wastes” e “unsorted scrap”. Os conceitos de “escória” e “resíduo”, por conseguinte, não são equivalentes. Uma vez que na versão neerlandesa do título da rubrica B3020 da Convenção de Basileia não é utilizado o conceito de “resíduo”, sendo o respetivo título “papier, karton en papierproducten”, o conceito de “afval” do n.º 2 do quarto travessão na versão neerlandesa não abrange toda a rubrica, mas apenas aquilo que não for abrangido pelos três primeiros travessões.» V. n.ºs 22 e 24, *supra*, e nota de rodapé 47, *infra*.

45 Acórdão de 3 de abril de 2008, Endendijk (C-187/07, EU:C:2008:197, n.ºs 22 a 24).

46 V. artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1013/2006.

47 O governo neerlandês sugere nas suas observações escritas que a versão em neerlandês do anexo IX da Convenção de Basileia pode ser lida como se o quarto travessão se aplicasse a resíduos não triados e não a escória enquanto forma distinta de resíduos.

48 O artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 219/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2009, que adapta à Decisão 1999/468/CE do Conselho certos atos sujeitos ao procedimento previsto no artigo 251.º do Tratado, no que se refere ao procedimento de regulamentação com controlo (JO 2009, L 87, p. 109). V. n.º 3.9 do anexo do referido regulamento, sob o título «Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos» e o subtítulo «Alteração dos anexos».

49 Regulamento (UE) n.º 664/2011 da Comissão, de 11 de julho de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a transferências de resíduos no anexo III-A (JO 2011, L 182, p. 2).

50 Considerando 2 do Regulamento n.º 664/2011; v., igualmente, o artigo 1.º

45. Estas alterações legislativas sugerem que a sistemática do Regulamento n.º 1013/2006 se destina a garantir que o anexo III *não* abrange misturas de resíduos que se enquadrem em duas ou mais categorias específicas dentro de uma determinada rubrica da Convenção de Basileia. Acrescento, por uma questão de exatidão, que o preâmbulo do anexo III indica que o legislador teve em conta que os resíduos abrangidos pelo seu âmbito de aplicação e sujeitos ao procedimento de controlo verde também podem conter um certo grau de contaminação. Examinarei em seguida este último aspeto⁵¹.

46. Por último, a Interseroh alega ainda que a palavra «outros» deve ser objeto de uma interpretação ampla, porque a rubrica B3020 da Convenção de Basileia se baseia no n.º 47.07 do sistema harmonizado de nomenclatura «SHN» que se aplica ao movimento transfronteiriço de mercadorias para efeitos do direito aduaneiro internacional⁵². No contexto desse sistema, «outro» é interpretado em sentido lato.

47. Essa alegação é fundamentalmente incorreta. Não tem em conta o facto de os objetivos do Regulamento n.º 1013/2006 e do SHN não serem os mesmos. O considerando 1 explica muito claramente que o objetivo predominante do Regulamento n.º 1013/2006 é a proteção ambiental, e que os seus efeitos no comércio internacional são meramente secundários. Daí resulta que o SHN é totalmente irrelevante para interpretar o quarto travessão da rubrica B3020 para efeitos do Regulamento n.º 1013/2006.

48. Por conseguinte, concluo que a mistura de resíduos em causa não está abrangida pelo anexo III do Regulamento n.º 1013/2006.

Anexo III-A do Regulamento n.º 1013/2006

49. A mistura de resíduos em causa está abrangida pelo anexo III-A do Regulamento n.º 1013/2006?

50. Na minha opinião, a resposta a essa pergunta deve ser «não» pelas seguintes razões.

51. Leio o n.º 3, alínea g), do anexo III-A no sentido de que abrange misturas de resíduos compostas de materiais que se enquadram nos travessões um a três da rubrica B3020. Por outras palavras, o n.º 3, alínea g), do anexo III-A abrange as misturas de resíduos constituídos por materiais que estariam abrangidos por um dos três primeiros travessões da rubrica B3020 (e que, portanto, seriam abrangidos pelo anexo III) se não estivessem numa forma combinada (ou seja, se não fossem uma *mistura*). Esta leitura é coerente com a epígrafe do anexo III-A («Misturas de dois ou mais resíduos enumerados no anexo III não classificados em nenhuma rubrica própria a que se refere o n.º 2 do artigo 3.º») e também com o regime jurídico que se baseia na premissa de que a Convenção de Basileia e a Decisão da OCDE são os principais pilares do Regulamento n.º 1013/2006⁵³. Esses instrumentos internacionais refletem o facto de que os resíduos da «Lista Verde» (dos quais os «resíduos de papel, de painéis de cartão laminado e de produtos de papel» são uma categoria) devem ser sujeitos ao procedimento de controlo verde, em vez de ao procedimento de notificação prévia nos

51 Veja o n.º 57 e seguintes, *infra*.

52 O sistema harmonizado de nomenclatura para a classificação de mercadorias permite aos países participantes classificar as mercadorias comercializadas numa base comum para fins aduaneiros. V. a Nomenclatura anexa à Convenção Internacional sobre o Sistema Harmonizado de Designação e Codificação de Mercadorias, adotada em junho de 1983, que entrou em vigor em janeiro de 1988. A última versão foi alterada pela Recomendação do Conselho de Cooperação Aduaneira de 27 de junho de 2014 e entrou em vigor em 1 de janeiro de 2017. Ver Convenção HS: World Customs, publicado em http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs_convention.aspx, e SHN: Organização Mundial das Alfândegas, publicado em <http://www.wcoomd.org/en/topics/nomenclature/instrument-and-tools/hs-nomenclature-2017-edition.aspx>.

53 V. proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo a transferências de resíduos [COM (2003) 379 final, p. 5].

termos do artigo 4.º do Regulamento n.º 1013/2006. Se outros resíduos *não* classificados na rubrica B3020 (no caso vertente, resíduos constituídos por até 10 % de compostos interferentes)⁵⁴ forem misturados com resíduos abrangidos por essa rubrica, o fluxo de resíduos resultante, em princípio, não será abrangido pelo n.º 3, alínea g), do anexo III-A⁵⁵.

52. Isto porque a redação do preâmbulo do anexo III-A reflete a da introdução ao anexo III. Afirma-se aí que, independentemente de uma mistura de resíduos estar incluída na lista estabelecida nesse anexo, a mesma não pode estar sujeita ao procedimento de controlo verde *se se encontrar contaminada por outras matérias*. O nível de contaminação não é definido com precisão. Preveem-se dois critérios alternativos que, se acionados, excluem o fluxo de resíduos de ser tratado de acordo com o procedimento de controlo verde. Em primeiro lugar, é necessário que as autoridades competentes determinem se o nível de contaminação por compostos interferentes aumenta os riscos associados aos resíduos de tal forma que o procedimento de notificação prévia para os resíduos perigosos, previsto naquele que era o anexo III da Diretiva 91/689, se torna adequado. Em segundo lugar, o procedimento de controlo verde previsto no artigo 18.º não se pode aplicar nos casos em que os níveis de contaminação sejam de molde a impedir a valorização dos resíduos de uma forma ambientalmente correta⁵⁶.

53. A presença destes dois critérios alternativos mostra que o legislador da União estava ciente de que é tecnicamente difícil (se não impossível) assegurar que qualquer fluxo de resíduos seja totalmente puro. A aplicação dos dois critérios destina-se a resolver a situação em que os resíduos da «Lista Verde» estão contaminados por outros materiais.

54. A mistura de resíduos em causa no presente processo é precisamente uma forma composta de resíduos⁵⁷. Os 10 % de compostos interferentes que fazem parte da mistura de resíduos impedem-na de ser transferida ao abrigo do procedimento do artigo 18.º?

55. Na minha opinião, o n.º 3, alínea g), do anexo III-A só permite que uma mistura de resíduos como a que está em causa beneficie do procedimento de controlo verde se for possível demonstrar que *não* existe um risco mencionado na alínea a) do preâmbulo (isto é, um risco causado pelo facto de o resíduo em causa ter características perigosas) e que a presença de compostos interferentes *não* impeça a valorização dos resíduos em causa de uma forma ambientalmente correta [conforme especificado na alínea b) do preâmbulo].

56. Sendo assim, que nível de contaminação de uma mistura de resíduos da «Lista Verde» impede o uso do procedimento do artigo 18.º?

Contaminação e misturas de resíduos da «Lista Verde»

57. A Interseroh alega que a mistura de resíduos em causa deve poder beneficiar do procedimento de controlo verde. A SBW, os Países Baixos e a Polónia discordam. A Comissão alega que, dado que o Regulamento n.º 1013/2006 não fixa limiares específicos para os níveis de compostos interferentes que podem ser tolerados nos resíduos da «Lista Verde», esta é uma matéria que compete às autoridades nacionais determinar casuisticamente.

⁵⁴ V. n.º 21, *supra*.

⁵⁵ Acórdão de 21 de junho de 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363, n.º 35).

⁵⁶ Anexo III-A, n.º 1, alíneas a) e b); v. n.º 68, *infra*.

⁵⁷ V. n.º 28, *supra*.

58. O critério previsto no preâmbulo tanto do anexo III como do anexo III-A é o de saber se os resíduos estão «contaminados por outras matérias» *de uma forma que*: a) «aumente os riscos associados a esses resíduos de tal maneira que devam ser sujeitos ao [procedimento de notificação prévia] [...]» ou b) «impeça a valorização desses resíduos de uma forma ambientalmente correta».

59. A questão de saber se alguma dessas condições está preenchida é essencialmente uma questão de facto. Alguns ou todos os seguintes fatores são relevantes: i) o tipo de compostos interferentes; ii) as propriedades dos resíduos que contêm os compostos interferentes e se são perigosos; iii) a quantidade de compostos interferentes; e iv) a tecnologia disponível⁵⁸.

60. As instalações disponíveis no Estado-Membro de destino para a valorização desses resíduos de uma forma ambientalmente correta também podem variar entre os Estados-Membros da União.

61. O órgão jurisdicional de reenvio descreveu os compostos interferentes aqui em causa no seu despacho de reenvio. Indica claramente que os compostos interferentes ascendem a um máximo de 10 % das misturas de resíduos. No entanto, o despacho de reenvio não regista nenhum elemento factual a respeito da questão de saber se esses resíduos poderiam ser valorizados de forma ambientalmente correta nos Países Baixos, o Estado-Membro de destino.

62. Nas suas observações escritas, o Governo dos Países Baixos salienta de forma útil que, além dos resíduos da «Lista Verde», a mistura de resíduos em causa constitui um composto de agramos, cliques de papel — metal/plástico, fita adesiva, envelopes de janela de plástico e peças metálicas de pastas. Haveria também restos de comida (por exemplo, em caixas de pizza de cartão). Nos Países Baixos, um nível de 2 % de compostos interferentes é aceitável na prática, mas acima desse limiar os resíduos de papel não se prestam a ser tratados como pasta e é necessário um pré-tratamento adicional. Nesses casos, é necessário que as autoridades competentes procedam a um exame inicial da forma de valorização para determinar se há que recorrer ao procedimento de notificação prévia.

63. Segundo jurisprudência constante, os textos do direito da União devem ser interpretados, na medida do possível, à luz do direito internacional, especialmente quando os referidos textos têm precisamente por objetivo dar cumprimento a um acordo internacional celebrado pela União⁵⁹. A epígrafe da rubrica da Convenção de Basileia B3 (de que a rubrica B3020 é parte) tem a seguinte redação: «Resíduos que contenham fundamentalmente constituintes orgânicos, embora possam conter alguns metais e matérias inorgânicas». Estes termos lidos em conjunto com o preâmbulo dos anexos III e III-A do Regulamento n.º 1013/2006 sugerem que o legislador considerou que os resíduos poderiam ser adequados para o procedimento de controlo verde ao abrigo do artigo 18.º, mesmo com a presença de compostos interferentes.

64. Em qualquer caso, será, no entanto, necessário determinar se o nível de compostos interferentes de uma mistura de resíduos da «Lista Verde» impede a valorização dos resíduos em causa de uma forma ambientalmente correta. Esta é, em princípio, uma questão de facto que caberá às autoridades nacionais competentes (e talvez, se o litígio se seguir, aos órgãos jurisdicionais nacionais) determinar, e não ao Tribunal de Justiça⁶⁰. Mas como é que essas autoridades podem saber o que é que realmente significa nível máximo de compostos interferentes?

65. A Comissão tem razão quando salienta que a legislação é omissa nesse aspeto.

58 Considerando 39 do Regulamento n.º 1013/2006.

59 Acórdão de 8 de setembro de 2015, Philips Lighting Poland e Philips Lighting/Conselho (C-511/13 P, EU:C:2015:553, n.º 60).

60 Acórdão de 6 de setembro de 2018, Alpenrind e o. (C-527/16, EU:C:2018:669, n.º 68).

66. O Manual de Orientação da OCDE para o controlo dos movimentos transfronteiriços de resíduos recuperáveis afirma que⁶¹ uma «mistura de resíduos verdes e mais do que uma quantidade de *minimis* de um resíduo âmbar [62] [...] deverá estar sujeita ao procedimento de controlo “âmbar”. A interpretação do termo “um montante de *minimis*”, na ausência de critérios internacionalmente aceites, deve ser definida de acordo com os regulamentos e procedimentos nacionais».

67. A expressão latina «*de minimis*» significa literalmente «sobre coisas mínimas». Aparece no contexto legal na expressão «*de minimis non curat lex*» — «a lei não se preocupa com ninharias». Algo que é de *minimis* é tão insignificante que pode ser desconsiderado.

68. Na minha opinião, a presença de compostos interferentes a um nível de 10 % não pode ser facilmente classificada de trivial ou insignificante. Não creio que se possa *presumir* que a presença desse nível de compostos interferentes não causaria dificuldades para a valorização da mistura de resíduos em causa de uma forma ambientalmente correta⁶³. No entanto, cabe à Interseroh apresentar as provas científicas necessárias para convencer a SWB de que a mistura de resíduos que pretende transferir não colide com a alínea a) ou a alínea b) do preâmbulo do anexo III-A do Regulamento n.º 1013/2006.

69. Qual é então o nível apropriado?

70. Os objetivos do Regulamento n.º 1013/2006 incluem a promoção de uma aplicação uniforme da regulamentação e de uma coerência em toda a União⁶⁴. Por conseguinte, parece-me que o nível adequado de compostos interferentes que pode ser tolerado não deve ser estabelecido através de uma abordagem meramente casuística.

71. A Comissão tem poderes para adotar legislação delegada nos termos do artigo 58.º, n.º 1, alínea a) do Regulamento n.º 1013/2006. Ao fazê-lo, a Comissão é assistida por um comité que a pode aconselhar sobre questões de evolução técnica — algo que seria relevante e útil para estabelecer os níveis de compostos interferentes que podem ser tolerados.

72. A Comissão reconheceu efetivamente, nas suas orientações sobre «Perguntas frequentes sobre o Regulamento (CE) 1013/2006 relativo a transferências de resíduos», que o estabelecimento de um nível de contaminação tolerável é uma questão que deve ser (e quicá talvez já devesse ter sido) examinada:

«Alguns Estados-Membros consideram que, no espírito de uma abordagem harmonizada, o princípio básico para os resíduos da Lista Verde deveria ser o de uma contaminação reduzida, independentemente da operação de valorização seguinte ou do facto de a operação se realizar num Estado-Membro da União com a melhor tecnologia disponível ou num país que não seja membro da OCDE, com baixos padrões ambientais, uma vez que, na sua opinião, o conceito de classificação dos

61 Publicado em <https://www.oecd.org/env/waste/guidance-manual-control-transboundary-movements-recoverable-wastes.pdf>.

62 V. n.º 7 e nota 9, *supra*.

63 V. considerando 3 do Regulamento n.º 1013/2006. V. também o relato do debate no Conselho de 2 de março de 2004 (2003/0139 COD) «requisitos para lidar com misturas de resíduos “verdes” não perigosos. Existe o risco de que a mistura de diferentes tipos de resíduos “verdes” não perigosos prejudique a sua valorização de forma ambientalmente correta. A maioria das delegações considerou que uma abordagem de precaução poderia justificar o tratamento de tais misturas como resíduos perigosos da “lista âmbar”, tal como proposto pela Comissão. Outros mantiveram que as misturas de resíduos “verdes” deviam apenas estar em conformidade com a Decisão da OCDE, de acordo com a qual: “uma mistura de dois ou mais resíduos da ‘lista verdes’ estará sujeita ao procedimento de controlo verde, desde que a composição dessa mistura não prejudique a sua valorização ambientalmente correta”».

64 Considerandos 7 e 13 do Regulamento n.º 1013/2006.

resíduos da Lista Verde ficaria muito comprometido se o destino final e o tipo de valorização fossem os fatores decisivos. No entanto, é de salientar que o [Regulamento n.º 1013/2006] não prescreve qualquer procedimento de avaliação destes critérios nem existe qualquer legislação vinculativa ou orientação da [União] ⁶⁵.»

73. A fim de estabelecer regras adequadas quanto ao nível de contaminação que pode ser tolerado, seria necessário ter em conta os pontos de vista das partes interessadas e dos peritos da indústria, bem como as informações sobre a evolução científica e técnica e os pareceres das autoridades competentes dos Estados-Membros. Essa não é uma tarefa que o Tribunal de Justiça deva tentar realizar no contexto do processo de reenvio prejudicial.

74. A menos que exista uma iniciativa legislativa adequada, e até que esta exista, o artigo 28.º do Regulamento n.º 1013/2006 será aplicável quando as autoridades competentes do Estado-Membro de expedição e de destino não chegarem a acordo quanto à classificação de uma determinada remessa de resíduos (e, por conseguinte, sobre se pode ser utilizado o procedimento de controlo verde, mais flexível, previsto no artigo 18.º). Consequentemente, esses resíduos serão considerados enumerados no anexo IV e, consequentemente, estarão sujeitos ao procedimento (mais oneroso) de notificação e autorização prévia previsto no artigo 4.º

Conclusão

75. À luz das considerações que precedem, considero que o Tribunal de Justiça deve responder do seguinte modo às questões submetidas pelo Verwaltungsgericht Stuttgart (Tribunal Administrativo de Estugarda, Alemanha):

- O anexo III do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos, que remete para a rubrica B302 enumerada no anexo V do mesmo regulamento, não se aplica a misturas de resíduos tal como definidas nos artigos 2.º, n.º 3, e 3.º, n.º 2, desse regulamento.
- O n.º 3, alínea g), do anexo III-A do Regulamento n.º 1013/2006 não se aplica a misturas de resíduos que contenham um nível de compostos interferentes até um máximo de 10 % se essas misturas desencadearem a aplicação dos critérios de exclusão alternativos estabelecidos nas alíneas a) e b) do preâmbulo do anexo III-A do mesmo regulamento.
- As misturas de resíduos que contenham um nível de compostos interferentes até um máximo de 10 % só serão abrangidas pelo procedimento previsto no artigo 18.º do Regulamento n.º 1013/2006 se quem proceder à transferência apresentar as provas necessárias para convencer as autoridades nacionais competentes de que os critérios de exclusão alternativos estabelecidos nas alíneas a) e b) do preâmbulo do anexo III-A do mesmo regulamento não são aplicáveis.
- O artigo 28.º do Regulamento n.º 1013/2006 será aplicável sempre que as autoridades competentes do Estado-Membro de expedição e do Estado-Membro de destino não cheguem a acordo sobre a classificação de uma determinada transferência de resíduos. Nestas circunstâncias, os resíduos em causa serão considerados como enumerados no anexo IV e, consequentemente, estarão sujeitos ao procedimento de notificação e autorização prévia previsto no artigo 4.º

⁶⁵ As orientações da Comissão estão definidas em «Perguntas frequentes (FAQ) sobre o Regulamento (CE) 1013/2006 relativo a transferências de resíduos», p. 33 (texto integral disponível em <https://ec.europa.eu/environment/waste/shipments/pdf/faq.pdf>).