

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE F.G. JACOBS

presentate il 14 novembre 2002 ¹

1. Nella presente causa il Raad van State (Paesi Bassi) sottopone alla Corte una questione pregiudiziale relativa ai criteri corretti per distinguere le operazioni per lo smaltimento dei rifiuti e le operazioni per il loro ricupero ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (in prosieguo: il «regolamento»)².

2. Possiamo notare che, da quando il Raad van State ha sottoposto la propria questione nella presente causa, la Corte ha dato alcune indicazioni su tale distinzione nella sentenza ASA³.

3. Il regolamento stabilisce i procedimenti da seguire nel caso in cui i rifiuti destinati al ricupero o allo smaltimento siano trasportati da uno Stato membro all'altro. I procedimenti variano a seconda che i rifiuti siano destinati al ricupero o allo smaltimento.

4. La presente causa riguarda la corretta qualificazione ai sensi del regolamento di rifiuti destinati ad essere spediti dai Paesi Bassi al Belgio per essere utilizzati come combustibile in fornaci per il cemento e come materia prima nel processo di produzione di mattoni nei cementifici. Il giudice a quo chiede in particolare se è lecito basarsi su una valutazione globale nel classificare un processo di questo tipo, comprendente due operazioni distinte, come ricupero o smaltimento.

Normativa comunitaria rilevante

La direttiva sui rifiuti

5. L'art. 3, n. 1, della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, come modificata⁴ (in prosieguo: la

1 — Lingua originale: l'inglese.

2 — GU L 30, pag. 1.

3 — V. sentenza 27 febbraio 2002, causa C-6/00 (Racc. pag. I-1961); v. inoltre le mie conclusioni presentate il 26 settembre 2002 nella causa C-228/00, Commissione/Germania, e nella causa C-458/00, Commissione/Lussemburgo.

4 — GU L 194, pag. 39, come modificata dalla direttiva del Consiglio 18 marzo 1991, 91/156/CEE (GU L 78, pag. 32), e dalla direttiva del Consiglio 23 dicembre 1991, 91/692/CEE (GU L 377, pag. 48).

«direttiva sui rifiuti» o la «direttiva») impone agli Stati membri di adottare misure appropriate per promuovere (a) «in primo luogo la prevenzione o la riduzione della produzione e della nocività dei rifiuti» e (b) «in secondo luogo, (i) il ricupero dei rifiuti mediante riciclo, reimpiego, riutilizzo o ogni altra azione intesa a ottenere materie prime secondarie, o (ii) l'uso di rifiuti come fonte di energia».

6. L'art. 5 della direttiva sancisce i principi dell'autosufficienza e della vicinanza. Esso stabilisce quanto segue:

«1. Gli Stati membri, di concerto con altri Stati membri qualora ciò risulti necessario od opportuno, adottano le misure appropriate per la creazione di una rete integrata e adeguata di impianti di smaltimento, che tenga conto delle tecnologie più perfezionate a disposizione che non comportino costi eccessivi. Questa rete deve consentire alla Comunità nel suo insieme di raggiungere l'autosufficienza in materia di smaltimento dei rifiuti e ai singoli Stati membri di mirare al conseguimento di tale obiettivo, tenendo conto del contesto geografico o della necessità di impianti specializzati per determinati tipi di rifiuti.

2. Tale rete deve inoltre permettere lo smaltimento dei rifiuti in uno degli impianti

appropriati più vicini, grazie all'utilizzazione dei metodi e delle tecnologie più idonei a garantire un alto grado di protezione dell'ambiente e della salute pubblica».

7. La direttiva definisce lo «smaltimento» come «tutte le operazioni previste nell'allegato IIA»⁵ e il «ricupero» come «tutte le operazioni previste nell'allegato IIB»⁶.

8. Gli allegati IIA e IIB alla direttiva⁷ sono intitolati rispettivamente «operazioni di smaltimento» e «operazioni di recupero». Ciascuno degli allegati è preceduto da una nota introduttiva che chiarisce che esso intende elencare le operazioni «come avvengono nella pratica» e che, conformemente all'art. 4⁸, «i rifiuti devono essere [smaltiti/recuperati] senza pericolo per la salute dell'uomo e senza usare procedimenti o metodi che possano recare pregiudizio all'ambiente».

5 — Art. 1, lett. e).

6 — Art. 1, lett. f).

7 — Così come modificati dalla decisione della Commissione 24 maggio 1996, 96/350/CE, che adatta gli allegati IIA e IIB della direttiva del Consiglio 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (GU L 135, pag. 32).

8 — Che impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie a tal fine.

9. L'allegato IIA comprende fra le operazioni di smaltimento elencate:

«D10 Incenerimento a terra».

10. L'allegato IIB comprende fra le operazioni di recupero elencate:

«R1 Utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia

R3 Riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi (comprese le operazioni di compostaggio e altre trasformazioni biologiche)

R5 Riciclo/recupero di altre sostanze inorganiche [cioè diverse dai metalli o dai composti metallici]

R11 Utilizzazione di rifiuti ottenuti da una delle operazioni indicate da R1 a R10».

11. L'art. 7 della direttiva così dispone:

«1. Per realizzare gli obiettivi previsti negli articoli 3, 4 e 5 la o le autorità competenti di cui all'articolo 6 devono elaborare quanto prima uno o più piani di gestione dei rifiuti, che contemplino fra l'altro:

— tipo, quantità e origine dei rifiuti da recuperare o da smaltire;

— requisiti tecnici generali;

— tutte le disposizioni speciali per rifiuti di tipo particolare;

— i luoghi o impianti adatti per lo smaltimento.

(...)

3. Gli Stati membri hanno la facoltà di prendere i provvedimenti necessari per impedire movimenti di rifiuti non conformi con i loro piani di gestione dei rifiuti. Tali provvedimenti devono essere comunicati alla Commissione e agli Stati membri».

Regolamento

12. Il regolamento trova il suo fondamento giuridico nell'art. 130s del Trattato CE (divenuto, in seguito a modifica, art. 175 CE). Il suo obiettivo è di fornire un sistema armonizzato di procedimenti attraverso i quali limitare la circolazione dei rifiuti, al fine di garantire la tutela dell'ambiente⁹.

13. Il titolo II del regolamento è intitolato «Spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità». I capitoli A e B del titolo II del regolamento stabiliscono le procedure da seguire per la spedizione rispettivamente di rifiuti destinati allo smaltimento e di rifiuti destinati al recupero.

14. Il regolamento adotta le definizioni di «smaltimento» e di «ricupero» utilizzate nella direttiva¹⁰.

15. La procedura per la spedizione dei rifiuti destinati al recupero varia a seconda del tipo di rifiuti. Gli allegati II-IV del regolamento prevedono una classificazione dei rifiuti specifici in tre elenchi¹¹. L'allegato II contiene la «Lista verde di rifiuti che, in generale, se adeguatamente recuperati nel paese di destinazione, non dovrebbero presentare rischi per l'ambiente»¹². L'allegato III contiene la «Lista ambra di rifiuti» e l'allegato IV la «Lista rossa di rifiuti», che comprende rifiuti particolarmente pericolosi. Le spedizioni di rifiuti destinati unicamente al ricupero e riportati nell'allegato II devono semplicemente essere accompagnate da un documento che contiene le prescritte indicazioni¹³. Le spedizioni di altri rifiuti (compresi i rifiuti la cui spedizione è all'origine della presente causa) destinati al ricupero e le spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento devono essere effettuate secondo il seguente procedimento.

16. Quando il produttore o il detentore di rifiuti, comunemente indicato come notificatore¹⁴, intende trasferire tali rifiuti da uno Stato membro all'altro, invia una

11 — Con gli adeguamenti previsti dalla decisione della Commissione 21 ottobre 1994, 94/721/CE, che adegua, conformemente all'art. 42, paragrafo 3, gli allegati II, III e IV del regolamento (CEE) del Consiglio n. 259/93, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio (GU L 288, pag. 36).

12 — Quattordicesimo «considerando».

13 — Artt. 1, n. 3, e 11 del regolamento.

14 — Art. 2, lett. g).

9 — Sentenza 28 giugno 1994, causa C-187/93, Parlamento/Consiglio (Racc. pag. I-2857, punto 26).

10 — Art. 2, lett. i) e k).

notifica all'autorità competente di destinazione trasmettendone copia alle autorità competenti di spedizione¹⁵ e al destinatario¹⁶.

17. La notifica si effettua mediante un documento di accompagnamento rilasciato dall'autorità competente di spedizione¹⁷. Il notificatore compila il documento di accompagnamento e fornisce, su richiesta delle autorità competenti, informazioni e documentazione addizionali¹⁸. Il notificatore fornisce sul documento di accompagnamento informazioni concernenti in particolare (i) l'origine, la composizione e l'entità dei rifiuti; (ii) le operazioni relative allo smaltimento o al recupero menzionate nell'allegato IIA o IIB alla direttiva¹⁹.

18. Nel caso di spedizione di rifiuti destinati al recupero, il documento di accompagnamento deve altresì includere dettagli relativi (i) al metodo previsto per lo smaltimento dei rifiuti residui dopo che si è proceduto al riciclaggio; (ii) il quantitativo del materiale riciclato in relazione ai rifiuti residui e (iii) il valore presunto del materiale riciclato²⁰.

19. Nel caso di rifiuti destinati allo smaltimento, lo Stato membro di destinazione è responsabile della decisione che autorizza la spedizione. Lo Stato membro di spedizione²¹ ha il diritto di sollevare obiezioni e lo Stato membro di destinazione può concedere l'autorizzazione solo in assenza di tali obiezioni²². Nel caso di rifiuti destinati al recupero, gli Stati membri di spedizione e di destinazione²³ hanno il diritto di sollevare obiezioni ad una spedizione, ma, di regola²⁴, non è richiesta alcuna autorizzazione espressa²⁵.

20. La differenza più significativa fra i procedimenti che si applicano alle spedizioni di rifiuti destinati al recupero e quelli che si applicano alle spedizioni di rifiuti destinati allo smaltimento consiste nei motivi in base ai quali le varie autorità competenti interessate possono fondare la propria opposizione alla spedizione progettata.

21. Nel caso di rifiuti destinati allo smaltimento, le obiezioni devono fondarsi sull'art. 4, n. 3²⁶. Tale disposizione, in particolare, consente (i) agli Stati membri di vietare del tutto o in parte le spedizioni di rifiuti o sollevare sistematicamente obiezioni nei loro confronti al fine di attuare i

15 — E, se del caso, di transito.

16 — Art. 3, n. 1 (rifiuti destinati allo smaltimento) e art. 6, n. 1 (rifiuti destinati al recupero).

17 — Artt. 3, n. 3, e 6, n. 3.

18 — Artt. 3, n. 4, e 6, n. 4.

19 — Artt. 3, n. 5, e 6, n. 5, primo e quinto trattino.

20 — Art. 6, n. 5, sesto, settimo e ottavo trattino.

21 — E, se del caso, di transito.

22 — Art. 4, nn. 1 e 2.

23 — E, se del caso, di transito.

24 — Se i rifiuti sono compresi nell'allegato IV, o non sono ancora stati attribuiti ad uno degli allegati II, III o IV, le autorità competenti interessate devono formulare il loro consenso per iscritto (art. 10).

25 — Art. 7, nn. 1 e 2.

26 — Art. 4, n. 3, lett. b), punto i).

principi della vicinanza, della priorità al ricupero e dell'autosufficienza a livello comunitario e nazionale in conformità della direttiva²⁷, e (ii) alle autorità competenti di spedizione e di destinazione di sollevare obiezioni motivate nei confronti delle spedizioni previste qualora non siano conformi alla direttiva, allo scopo di attuare il principio dell'autosufficienza ai livelli comunitario e nazionale²⁸. (...)

— qualora il rapporto tra i rifiuti recuperabili e non recuperabili, il valore stimato dei materiali destinati al ricupero finale o il costo del ricupero e il costo dello smaltimento della parte non recuperabile non giustifichino il ricupero in base a considerazioni economiche ed ambientali».

22. Nel caso di rifiuti destinati al ricupero, le obiezioni devono fondarsi sull'art. 7, n. 4²⁹. L'art. 7, n. 4, lett. a)³⁰, elenca cinque motivi, fra i quali solo il primo ed il quinto sono rilevati nella presente causa, in base ai quali le autorità competenti di destinazione e di spedizione possono sollevare obiezioni motivate. Tali motivi — elencati nel primo e nel quinto trattino dell'art. 7, n. 4, lett. a) — sono i seguenti:

«—conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7,

23. Ai sensi dell'art. 28, n. 1, del regolamento, il notificatore può avvalersi di una procedura di notifica generale quando rifiuti destinati allo smaltimento o al ricupero, aventi le stesse caratteristiche fisiche e chimiche, vengono periodicamente spediti allo stesso destinatario seguendo il medesimo percorso. L'art. 28, n. 2, stabilisce che nell'ambito di una procedura di notifica generale, un'unica notifica può riferirsi a più spedizioni di rifiuti, per un periodo massimo di un anno.

oppure,

Giurisprudenza della Corte

27 — Art. 4, n. 3, lett. a), punto i).

28 — Art. 4, n. 3, lett. b), punto i).

29 — Art. 7, n. 2.

30 — L'art. 7, n. 4, lett. b), riguarda le obiezioni che possono essere sollevate dalle autorità competenti di transito e non viene in rilievo nella presente causa.

24. Due pronunce della Corte assumono un particolare rilievo per la presente causa.

25. In primo luogo, la Corte ha affermato nella sentenza Dusseldorp³¹ che i principi dell'autosufficienza e della vicinanza non sono applicabili ai rifiuti destinati al recupero; tali rifiuti possono di conseguenza circolare liberamente fra gli Stati membri per esservi trattati, purché il trasporto non crei pericoli per l'ambiente.

26. In secondo luogo, la Corte ha stabilito nella sentenza ASA³² che la caratteristica essenziale di un'operazione di recupero di rifiuti consiste nel fatto che il suo obiettivo principale è che i rifiuti possano svolgere una funzione utile, sostituendosi all'uso di altri materiali che avrebbero dovuto essere utilizzati per svolgere tale funzione, il che consente di preservare le risorse naturali.

27. Nella sentenza ASA la Corte ha inoltre affermato che gli artt. 4, n. 3, e 7, n. 4, elencano tassativamente i casi in cui gli Stati membri possono opporsi ad una spedizione di rifiuti fra di loro³³.

31 — Sentenza 25 giugno 1998, causa C-203/96, Dusseldorp (Racc. pag. I-4075, punti 33 e 34).

32 — Citata alla nota 3, punto 69.

33 — Punto 36.

Fatti e procedimento

28. Prima di descrivere sommariamente i fatti all'origine della causa principale può essere utile spiegare che il cemento viene prodotto attraverso la combustione di materie prime (calce, sabbia/silice, una piccola percentuale di alluminio e comunemente ossido di ferro). Quando tali materiali bruciano, producono mattoni di cemento che consistono soprattutto in silicati e alluminati di calcio. I mattoni vengono poi macinati per produrre il cemento.

29. La causa principale trae origine da due notifiche effettuate dalla Verol Recycling Limburg BV relative alla sua intenzione di spedire rifiuti dai Paesi Bassi al Belgio. La prima notifica riguardava 2000 tonnellate di un miscuglio solidificato di rifiuti di colla, mastice, resina e vernice e di rifiuti contenenti silicio con segatura. La seconda notifica riguardava 1000 tonnellate di sedimento a basso contenuto di alogeno, con segatura. In entrambi i casi i rifiuti erano destinati ad essere utilizzati come combustibile nelle fornaci per il cemento e come materia prima per la produzione di mattoni nei cementifici. Il giudice nazionale spiega che, nel corso di tale procedimento, l'energia ottenuta dalla combustione dei rifiuti sostituisce l'energia ottenuta attraverso la combustione di altre materie prime, quali altri combustibili, e che i residui di cenere derivanti dalla combustione dei rifiuti sostituiscono altre materie prime, in particolare la sabbia. Più precisamente, il componente organico nel miscuglio di rifiuti di cui trattasi viene incenerito e il residuo del

componente inorganico viene usato nella produzione di mattoni. Alla fine di tale processo, non rimane nulla dei rifiuti.

30. La Verol ha notificato all'autorità olandese competente, il Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijk Ordening en Milieubeheer (Ministero per l'edilizia, la pianificazione territoriale e la gestione dell'ambiente) la spedizione progettata, utilizzando la procedura generale di notifica di cui all'art. 28 del regolamento e indicando che i rifiuti erano destinati al recupero. Il documento d'accompagnamento fa riferimento in ciascun caso alle operazioni R1, R3, e R5 dell'allegato IIB della direttiva. Era prevista la spedizione di rifiuti per il periodo di un anno.

31. Il Ministero, nella decisione adottata ai sensi dell'art. 7, n. 2, del regolamento, faceva riferimento, nel titolo «Il Test» che precede il dispositivo della decisione, al Meerjarenplan Gevaarlijke Afvalstoffen II del giugno 1997 (MJP GA II — Piano pluriennale per i rifiuti pericolosi) ed in particolare al seguente testo:

«Recupero mediante riutilizzo del materiale

Il recupero mediante riutilizzo del materiale è possibile per numerosi flussi di rifiuti

destinati ad essere inceneriti, attraverso la trasformazione o l'inserimento in un processo produttivo (ad esempio rifiuti da incenerire con un alto contenuto inorganico nella fabbricazione di mattoni di cemento) (...). Poiché non è possibile sviluppare criteri generali ben consolidati per la distinzione fra recupero mediante riutilizzo materiale e smaltimento per mezzo di incenerimento in relazione a rifiuti pericolosi da incenerire, ciò sarà valutato caso per caso sulla base degli elementi specifici del flusso di rifiuti rilevante e del metodo di trasformazione che s'intende adoperare».

32. La decisione stabiliva quindi che la percentuale di rifiuti destinati al riutilizzo del materiale, e cioè il 30% per quanto riguarda la prima notifica e il 25-40% per quanto riguarda l'altra, non permetteva di qualificare il procedimento programmato come recupero mediante riutilizzo del materiale. Con tale affermazione, il Ministero sembra aver deciso che l'uso programmato dei residui dell'incenerimento nella fabbricazione di mattoni non costituiva recupero ai sensi della voce R5 dell'allegato IIB. Secondo l'ordinanza di rinvio, tale decisione era stata presa in base all'interpretazione del Ministero secondo cui un'operazione costituisce recupero mediante riutilizzo solo se il riutilizzo del materiale riguarda almeno il 50%.

33. Il Ministero concludeva la decisione consentendo la spedizione prevista a condizione che per ogni movimento di rifiuti previsto avente un contenuto di cloro pari od inferiore all'1%, i rifiuti da esportare avessero un potere calorifico superiore a

11 500 kJ/kg e che per ogni movimento di rifiuti previsto avente un contenuto di cloro superiore all'1%, i rifiuti da esportare avessero un potere calorifico superiore a 15 000 kJ/kg. Il Ministero fondava tali condizioni anche sul MJP GA II, che in relazione al recupero con utilizzazione principale come combustibile adotta come criterio rilevante il potere calorifico legato al contenuto di cloro dei rifiuti. Perché un'operazione possa costituire un recupero, i rifiuti pericolosi con un contenuto di cloro pari od inferiore all'1% devono avere un potere calorifico minimo di 11 500 kJ/kg. Perché un'operazione possa costituire un recupero, i rifiuti pericolosi con un contenuto di cloro superiore all'1% devono avere un potere calorifico minimo di 15 000 kJ/kg³⁴.

34. Dai documenti forniti alla Corte risulta che il potere calorifico medio dei rifiuti di cui trattasi fosse di 16 000 kJ/kg, con una variazione da 800 a 30 000 kJ/kg, e che il contenuto medio di cloro fosse inferiore all'1%, con una variazione fra lo 0 ed il 2%. Alcuni carichi, presumibilmente per tale motivo, non soddisfacevano le condizioni poste dal Ministero e quindi la loro esportazione non era autorizzata. In tale contesto la Verol afferma che, dei carichi originariamente previsti per un totale di 3 000 tonnellate, ha potuto esportarne meno di 1 400 tonnellate. Di quanto rimasto, una parte è stata trasformata nei Paesi Bassi mentre il resto non è stato trasformato per niente, ma stoccato a spese della Verol.

34 — Implicitamente i rifiuti da spedire erano stati considerati dal diritto nazionale come rifiuti pericolosi. Risulta tuttavia che, ai fini del regolamento, i rifiuti erano classificati nell'allegato III, Lista ambra.

35. La Verol ha inutilmente proposto reclamo avverso le decisioni e successivamente ha interposto appello dinanzi al Raad van State (Consiglio di Stato), Sezione Appelli Amministrativi.

36. La Verol ha sostenuto davanti al giudice nazionale che il Ministero aveva a torto vincolato il proprio consenso al rispetto delle condizioni sopra menzionate. A suo parere, l'uso in esame dei rifiuti nell'industria del cemento in Belgio deve essere visto senza alcuna condizione come recupero ai sensi dell'art. 1, lett. f), della direttiva, letta congiuntamente all'allegato IIB. Essa ritiene che l'operazione di cui trattasi sia un'operazione R1, «Utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia», R3, «Riciclo/recupero delle sostanze organiche non utilizzate come solventi» e R5, «Riciclo/recupero di altre sostanze inorganiche» ai sensi di tale allegato. La Verol sostiene che la lavorazione dei rifiuti nella procedura complessa dà luogo a un utilizzo completo dei rifiuti e che erroneamente il Ministero, nell'adottare la sua decisione, non ha tenuto conto dell'efficacia della procedura complessa nella sua intenzione e ha invece posto come fondamento della decisione la natura e la composizione dei rifiuti.

37. Tuttavia, secondo il giudice nazionale il Ministero ha sostenuto che tale valutazione dell'effetto complessivo dell'incenerimento dei rifiuti e della trasformazione dei residui di ceneri in mattoni di cemento non era possibile alla luce delle disposizioni di cui all'allegato IIB alla direttiva.

38. Al fine di risolvere la questione se il Ministero fosse autorizzato o meno ad opporsi alla spedizione di rifiuti pianificata se non avesse soddisfatto le condizioni stabilite, il giudice a quo ritiene di dover stabilire se il procedimento di cui trattasi debba essere considerato come un'operazione di smaltimento o di recupero ai sensi dell'art. 1, lett. e) e f), della direttiva, in combinato disposto con gli allegati IIA e IIB. Le parti non concordano, fra l'altro, sulla qualifica di tale metodo di trasformazione come operazione di recupero ai sensi delle voci R1, R3 e R5 dell'allegato IIB o come operazione di smaltimento ai sensi della voce D10 dell'allegato IIA. Il giudice nazionale ritiene che né la direttiva né la giurisprudenza della Corte di giustizia aiutino a far luce sulla distinzione fra le voci R1, R3 e R5, da una parte, e la voce D10 dall'altra.

39. Il giudice nazionale aggiunge che è pacifico fra le parti che nel procedimento di trasformazione di cui trattasi, nel quale non rimane alcun materiale residuo, i rifiuti vengono utilizzati completamente come combustibile in fornaci per il cemento e come materia prima nel processo di produzione di mattoni di cemento. Alla luce del tenore letterale dell'art. 1, lett. f), della direttiva, secondo la quale «ricupero» indica «tutte le operazioni previste nell'allegato IIB»³⁵, non sembrerebbe possibile

escludere una valutazione combinata delle operazioni (cioè della loro efficacia) in un procedimento nel suo complesso. Di conseguenza, è necessario chiedersi se tale procedimento dev'essere qualificato come un'operazione di recupero ai sensi delle voci R1, R3 e R5 dell'allegato IIB alla direttiva in considerazione dell'uso completo dei rifiuti in esso impiegati.

40. Alla luce delle considerazioni precedenti, il Consiglio di Stato ritiene di dover sottoporre alla Corte di giustizia le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se la direttiva 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti (la direttiva quadro) debba essere interpretata nel senso che consente di considerare come un insieme un processo di trasformazione di rifiuti in cui venga svolta più di un'operazione, come sopra descritto.

2) In caso affermativo, se vi sia recupero ai sensi delle voci R1, R3 e R5, dell'allegato IIB alla direttiva quadro, qualora il processo di trasformazione comporti un utilizzo completo dei rifiuti in esso compresi».

35 — Possiamo notare che la versione olandese della direttiva fa riferimento a tutte le operazioni previste dall'allegato IIB (alle in bijlage IIB bedoelde handelingen). Se la differenza nel tenore letterale può aver avuto un qualche rilievo nell'analisi della disposizione da parte del giudice nazionale, a mio parere non vi è una differenza, rispetto alla versione, ad esempio, inglese e francese, che fanno riferimento a «qualunque operazione», sufficiente per richiedere un'analisi separata.

41. Il giudice nazionale ritiene che, qualora la questione sub 1 sia risolta negativamente, sia necessario accertare se l'operazione di cui trattasi comporti recupero o smaltimento in base ad ogni singola operazione considerata. Al riguardo sorge la questione se la misura in cui i rifiuti contribuiscono al processo di incenerimento nelle fornaci per la produzione del cemento e al processo di produzione di mattoni di cemento sia determinante per la differenza tra, da un lato, le voci R1, R3 e R5, e, dall'altro, la voce D10. La misura in cui i rifiuti contribuiscono al processo di incenerimento può essere calcolata sulla base del potere calorifico collegato al contenuto di cloro dei rifiuti. La misura in cui i (residui in cenere dei) rifiuti contribuiscono al processo produttivo può essere calcolata sulla base del contenuto inorganico. Non si può escludere che un'operazione con rifiuti che dia contributo positivo sia al processo di incenerimento — il che vuol dire che i rifiuti contengono un potere calorifico di più di 0 kJ/kg — sia alla fabbricazione di mattoni di cemento — il che vuol dire che la frazione inorganica ammonta a più dello 0% — debba essere considerata come operazione di recupero come indicato alle voci R1, R3 e R5, dell'allegato IIB alla direttiva. Qualora in un processo di trasformazione un'operazione debba essere considerata come recupero e un'altra operazione debba essere considerata come smaltimento, sorge la questione se il processo di trasformazione nel suo complesso debba essere considerato come recupero o come smaltimento.

42. In base a queste considerazioni il Consiglio di Stato ritiene opportuno sottoporre

alla Corte le seguenti ulteriori questioni pregiudiziali:

«3. a) Se, in caso di soluzione negativa della questione sub 1, sia rilevante per la qualificazione di ciascuna specifica operazione come recupero o smaltimento (rispettivamente R1, R3, R5 e D10) la misura (espressa in potere calorifico) in cui i rifiuti contribuiscono al processo di incenerimento o la misura (espressa in percentuale di riutilizzo del materiale) in cui i residui in cenere dei rifiuti contribuiscono al processo produttivo.

3. b) In caso affermativo, in base a quale criterio si deve valutare se il contributo sia sufficiente o meno per la qualificazione come recupero. Se, in assenza di criteri comunitari al riguardo, possano essere applicati criteri nazionali.

4) Come dev'essere considerato nel suo insieme il processo di trasformazione, qualora un'operazione debba essere qualificata come recupero ed un'altra come smaltimento».

43. Sono state presentate osservazioni scritte da parte della Verol, dei governi tedesco, olandese e del Regno Unito, nonché dalla Commissione. I governi olandese e del Regno Unito e la Commissione erano rappresentati in udienza. Le osservazioni del governo tedesco riguardano solamente la questione sub 3b; quelle del Regno Unito non considerano le questioni singolarmente ma suggeriscono una singola risposta complessiva.

Prima questione — l'approccio corretto ad un procedimento di trattamento dei rifiuti complesso

44. Con la prima questione il giudice nazionale chiede se in applicazione della direttiva sia possibile valutare nel suo complesso un procedimento di trattamento dei rifiuti nel quale vengono effettuate più di un'operazione.

45. Tale questione nasceva dal fatto che il procedimento al quale i rifiuti di cui trattasi dovevano essere sottoposti, è un procedimento complesso che comprende l'incenerimento con il recupero di energia seguito dall'utilizzo dei residui dell'incenerimento. La Verol ha notificato tale procedimento come una combinazione di (i) utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia ai sensi della voce R1 dell'allegato IIB, (ii) riciclo/recu-

pero di sostanze organiche non utilizzate come solventi ai sensi della voce R3 e (iii) riciclo/recupero di altre sostanze inorganiche non metalliche ai sensi della voce R5 (le ultime due categorie si riferiscono al fatto che i rifiuti contenevano entrambi i tipi di sostanze). Sembra che il Ministero abbia valutato le due fasi (incenerimento e uso dei residui) separatamente al fine di consentire la spedizione progettata, prima decidendo che l'entità del riutilizzo programmato non era sufficiente a costituire recupero tramite riutilizzo del materiale e poi imponendo di soddisfare una condizione relativa al potere calorifico minimo per spedire i rifiuti per il recupero mediante utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia. Con la prima questione il giudice nazionale sembra chiedere se tale approccio alla qualificazione di una procedura complessa quale quella di cui trattasi sia corretto o se, come sostiene la Verol, il Ministero avrebbe dovuto effettuare una valutazione globale di entrambe le fasi, che avrebbe portato alla conclusione che vi era un recupero del 100% dei rifiuti.

46. La questione sollevata riguarda quindi un contesto relativamente ristretto creatosi solo in ragione del fatto che la normativa o la prassi nazionale impongono una soglia percentuale perché un'operazione che riguardi un «riutilizzo del materiale» possa essere qualificata come ricupero ai sensi del regolamento.

47. Sia la Verol sia il governo olandese sostengono che un procedimento com-

plesso quale quello in esame debba essere valutato nella sua interezza, mentre la Commissione propone la soluzione opposta.

48. La Verol sostiene che si tratti di un singolo procedimento tecnico e di conseguenza di una singola operazione di ricupero. Tale conclusione non è inficiata dal fatto che l'operazione nel complesso non sia descritta dall'allegato IIB: come risulta chiaramente dalla nota introduttiva agli allegati alla direttiva, essi non sono esaustivi. Il regime previsto dagli allegati richiede una valutazione globale di un procedimento che comprende più di un'operazione.

49. Al contrario, il governo olandese considera esaustivi gli elenchi stabiliti dagli allegati IIA e IIB. Un procedimento quale quello descritto dal giudice nazionale è una singola operazione ai sensi degli allegati IIA e IIB, a condizione che una delle operazioni effettivamente poste in essere nel procedimento corrisponda ad una delle operazioni elencate dagli allegati IIA e IIB. In udienza il governo olandese ha aggiunto che a suo parere la descrizione del procedimento in esame effettuata dal giudice nazionale è fuorviante: l'incenerimento e l'utilizzo dei residui nei mattoni avvengono simultaneamente e non, come suggerito nell'ordinanza di rinvio, in fasi successive.

50. La Commissione sostiene che è la prima operazione alla quale vengono sot-

toposti i rifiuti che determina se i rifiuti debbono essere notificati come destinati allo smaltimento o al recupero ai sensi del regolamento. Nella presente causa, il giudice nazionale afferma che i rifiuti vengono utilizzati in primo luogo come combustibile nei cementifici, dove l'energia generata sostituisce l'energia generata normalmente dall'utilizzo di materie prime. La Commissione ritiene che tale procedimento sia un «utilizzo principale come combustibile» e dunque un ricupero. possibile che, come nella presente causa, tale procedimento produca in seguito rifiuti di «seconda generazione». Non è rilevante per la corretta qualificazione del primo procedimento se l'utilizzo di tali rifiuti debba essere considerato un ricupero od uno smaltimento, sebbene, ai sensi dell'art. 4 della direttiva, gli Stati membri debbano assicurarsi che i rifiuti vengano recuperati o smaltiti «senza usare procedimenti o metodi che possano recare pregiudizio all'ambiente».

51. La direttiva definisce lo «smaltimento» ed il «ricupero» come «tutte le operazioni previste nell'allegato II [A/B]». Pertanto sembra chiaro che un procedimento complesso non costituirà smaltimento o ricupero nel senso della direttiva a meno che tale processo corrisponda ad una delle descrizioni previste dalle voci di detti allegati. Qualora un procedimento complesso — come nella presente causa — non possa accuratamente descriversi nei termini di una delle predette operazioni

elencate, concordo con la Commissione sul fatto che è la valutazione della prima operazione del procedimento che determina se una spedizione di rifiuti che s'intende sottoporre al procedimento richieda la notifica ai sensi del regolamento a titolo di rifiuti destinati allo smaltimento o di rifiuti destinati al ricupero. Ritengo che tale impostazione sia corretta per i seguenti motivi.

derati come destinati al ricupero persino qualora un'iniziale operazione di ricupero debba essere seguita da un'operazione di smaltimento. Ciò si desume dal terzo trattino dell'art. 3, n. 1, lett. a), della direttiva che impone agli Stati membri di adottare «le misure idonee per promuovere (...) lo sviluppo di tecniche appropriate per l'eliminazione di sostanze pericolose contenute nei rifiuti destinati ad essere recuperati».

52. Come osserva il Regno Unito, molte operazioni di ricupero danno luogo a un residuo di rifiuti che deve a sua volta esser gestito, o mediante un'ulteriore operazione di ricupero o mediante lo smaltimento. La questione di sapere come tale processo in più fasi dovrebbe essere classificato ai fini del regolamento riveste, di conseguenza, una certa rilevanza pratica. Forse non è sorprendente, pertanto, che la stessa legislazione contempli simili procedimenti.

55. Anche il regolamento riecheggia tale assunto, richiedendo, nel caso di rifiuti destinati al ricupero, che il notificatore includa nel documento di accompagnamento informazioni relative al metodo previsto per lo smaltimento dei rifiuti residui dopo che si è proceduto al riciclaggio, il quantitativo del materiale riciclato in relazione ai rifiuti residui e il valore presunto del materiale riciclato³⁶.

53. La direttiva, ad esempio, prevede che un'operazione di ricupero ai sensi dell'allegato IIB potrebbe essere seguita da un'ulteriore operazione di ricupero; in effetti, l'allegato IIB contempla una categoria che si attaglia specificamente ad una situazione del genere, dato che la voce R11 comprende, come autonoma categoria di operazione di ricupero, l'«Utilizzazione di rifiuti ottenuti da una delle operazioni indicate da R1 a R10».

56. Il regime stabilito dalla direttiva e dal regolamento suggerisce pertanto che la qualificazione corretta dei rifiuti come destinati allo smaltimento o al ricupero ai sensi del regolamento dipende, come sostenuto dalla Commissione, dalla corretta qualificazione della prima operazione alla quale i rifiuti debbono essere sottoposti.

54. La legislazione prevede anche che i rifiuti possano essere correttamente consi-

57. Ovviamente, le presenti considerazioni non significano che lo Stato membro di

36 — Art. 6, n. 5, sesto, settimo e ottavo trattino.

spedizione sia di fatto privato del potere di impedire l'esportazione di rifiuti destinati, in ultima istanza, allo smaltimento, ove l'operazione di smaltimento sia preceduta da un'operazione di ricupero: il quinto trattino dell'art. 7, n. 4, lett. a), del regolamento, dispone che detto Stato membro può opporsi alla spedizione di rifiuti destinati al ricupero «qualora il rapporto tra i rifiuti recuperabili e non recuperabili, il valore stimato dei materiali destinati al ricupero finale o il costo del ricupero e il costo dello smaltimento della parte non recuperabile non giustifichino il ricupero in base a considerazioni economiche ed ambientali».

58. Sottolineo, infine, che l'impostazione che propongo di adottare non è inficiata dall'asserzione del governo olandese secondo la quale, nella presente causa, le due operazioni di cui trattasi (incenerimento ed utilizzazione del residuo) in effetti si svolgono simultaneamente piuttosto che in successione fra loro. Sebbene possa correttamente ritenersi che, alle elevate temperature raggiunte nelle fornaci per il cemento, le due operazioni in pratica si svolgano più o meno istantaneamente, esse possono nondimeno, ai fini dell'analisi, essere chiaramente distinte come fasi autonome: l'incenerimento della componente organica dei rifiuti deve logicamente precedere l'uso del residuo inorganico dell'incenerimento. Risulta inoltre dall'ordinanza di rinvio che questa è l'interpretazione del giudice nazionale.

59. Concludo pertanto che, qualora i rifiuti debbano essere sottoposti ad un procedi-

mento complesso implicante svariate operazioni identificabili ed autonome, è la prima di tali operazioni che determina se i rifiuti sono destinati allo smaltimento o al ricupero ai sensi del regolamento.

Seconda questione — la corretta classificazione del processo in esame

60. Con la seconda questione il giudice nazionale chiede alla Corte se, in caso di risposta affermativa alla prima questione, il procedimento di cui trattasi costituisca ricupero ai sensi delle voci R1, R3 ed R5 dell'allegato IIB, qualora si traduca nell'utilizzo completo dei rifiuti in esso impiegati.

61. Avendo proposto di rispondere negativamente alla prima questione, la seconda questione, nel modo in cui il giudice di rinvio la pone, perde, a rigore, la sua rilevanza. Tuttavia, potrebbe essere utile spendere qualche parola in proposito.

62. Emerge chiaramente dall'ordinanza di rinvio che la seconda questione sollevata dal giudice nazionale si pone in ragione dell'esistenza di una condizione, prevista da una norma o da una prassi nazionale, secondo la quale un'operazione di «riutilizzo del materiale» può essere classificata come operazione di ricupero solo nel caso in cui si traduca nel riutilizzo di almeno il 50% dei rifiuti. Sulla base della soluzione

da me proposta in relazione alla prima questione, tuttavia, la corretta valutazione di un procedimento complesso quale quello di cui trattasi dipenderà dalla corretta classificazione della prima fase di tale procedimento. Nella presente causa, tale fase comporta l'incenerimento dei rifiuti nelle fornaci di un cementificio, perciò la sostituzione del combustibile proveniente da altre fonti e quindi la conservazione di risorse naturali. Per i motivi discussi in dettaglio nelle mie conclusioni relative alla causa Commissione/Germania³⁷, ritengo che tale operazione sia configurabile come «Utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia» ai sensi della voce R1 dell'allegato IIB, a patto che, in primo luogo, la maggior parte dei rifiuti sia usata come combustibile e, in secondo luogo, l'energia così generata sia principalmente utilizzata, ossia in gran parte utilizzata. Pertanto, è chiaro che, affinché i requisiti di cui alla voce R1 siano soddisfatti, non è necessario che la totalità dei rifiuti venga impiegata come combustibile.

Terza questione — rilevanza e legittimità dei criteri nazionali

63. Con la terza questione il giudice nazionale solleva alcuni dubbi circa i criteri imposti dalla normativa e dalla prassi

olandese al fine di determinare se un dato procedimento costituisca un recupero ai sensi del regolamento.

64. Nella questione sub 3a, si chiede alla Corte se sia rilevante per la qualificazione di ciascuna specifica operazione come recupero o smaltimento (R1, R3, R5 o D10) in quale misura (espressa in potere calorifico) i rifiuti contribuiscano al processo di incenerimento o in quale misura (espressa in entità di riutilizzo del materiale) i resti in cenere dei rifiuti contribuiscano al processo produttivo.

65. La questione se la misura (espressa in potere calorifico) in cui i rifiuti contribuiscano al processo di incenerimento sia rilevante per qualificare l'incenerimento come recupero ai sensi della voce R1 dell'allegato IIB o smaltimento ai sensi della voce D10 dell'allegato IIA è stata posta anche nella causa Commissione/Germania, e l'ho esaminata dettagliatamente nelle mie conclusioni in tale causa. Avevo concluso affermando che l'unico criterio quantitativo imposto dalla normativa in materia di operazioni di recupero ai sensi della voce R1 era la condizione che i rifiuti siano utilizzati «principalmente» come combustibile o altra fonte di energia; ho già spiegato in precedenza³⁸ che cosa tale requisito significhi in pratica. Criteri quan-

37 — Citate alla nota 3. V., in particolare, i paragrafi 54-67.

38 — V. paragrafo 62.

titativi ulteriori quali il potere calorifico dei rifiuti non sono, a mio parere e sulla base della normativa attualmente vigente³⁹, rilevanti per la qualificazione corretta dell'operazione come ricupero o smaltimento.

66. Nella questione sub 3a, il giudice del rinvio chiede anche se la misura in cui le ceneri residue dei rifiuti contribuiscano al processo produttivo sia rilevante per qualificare l'operazione come ricupero o smaltimento. Ciò solleva la più ampia questione — di una certa importanza generale — di stabilire quanto esteso debba essere l'utilizzo (o il riutilizzo) perché costituisca ricupero; per rispondere a tale questione la Corte dovrebbe stabilire i criteri che un'operazione dovrebbe soddisfare per rientrare nelle voci R3 o R5 (riciclo/ricupero di talune sostanze organiche ed inorganiche). Le osservazioni sottoposte alla Corte nel corso della presente causa non si sono tuttavia concentrate in via generale su tale aspetto. In ogni caso, propongo di non prendere ulteriormente in considerazione questo punto della terza questione, dato che, alla luce dalla soluzione che propongo alla prima questione, una risposta su di esso non è necessaria per permettere al giudice nazionale di risolvere la controversia pendente dinanzi ad esso.

67. Con la questione sub 3b, il giudice nazionale chiede, in primo luogo, in base a quale criterio si debba valutare se il con-

tributo dei rifiuti all'incenerimento o al procedimento di produzione sia sufficiente o meno per la qualificazione come recupero. Per la parte in cui tale questione riguarda il rilievo del contributo apportato dai rifiuti all'incenerimento, essa è già stata precedentemente risolta⁴⁰. Per la parte in cui riguarda il rilievo del contributo apportato dai rifiuti al procedimento di produzione, ho indicato⁴¹ le ragioni per le quali ritengo che non sia appropriato o necessario affrontare tale aspetto nella presente causa.

68. Nella questione sub 3b, il giudice nazionale chiede anche se, in assenza di criteri comunitari relativi al contributo apportato dai rifiuti all'incenerimento o alla produzione, possano essere applicati criteri nazionali. Ho esaminato approfonditamente tale aspetto nelle mie conclusioni nella causa Commissione/Germania⁴², concludendo che la risposta dev'essere negativa. Come ho affermato in quelle conclusioni, le inaccettabili conseguenze che si produrrebbero se si consentisse agli Stati membri di applicare in tal modo i criteri loro propri risultano evidenti dai diversi poteri calorifici minimi che, secondo le informazioni a disposizione della Corte, alcuni Stati membri impongono affinché l'incenerimento dei rifiuti con recupero del calore prodotto possa essere classificato come operazione di recupero ai sensi della voce R1 dell'allegato IIB alla direttiva. Tali poteri calorifici variano dai 5 000 kJ/kg richiesti dalla Francia ai 21 000 kJ/kg

40 — V. paragrafo 62.

41 — V. paragrafo 66.

42 — V., in particolare, paragrafi 43-51.

39 — V., *infra*, paragrafi 68 e 69.

richiesti dal Regno Unito. L'applicazione da parte di diversi Stati membri di soglie tanto diverse si porrebbe chiaramente in contrasto con gli obiettivi tanto della direttiva, tra i cui scopi è inclusa «una terminologia comune per rendere più efficace la gestione dei rifiuti nell'ambito della Comunità»⁴³, quanto del regolamento, che è costruito sul presupposto che i diversi Stati membri applichino gli stessi procedimenti ai rifiuti destinati a particolari operazioni. Come ha sottolineato la Commissione nella causa Commissione/Germania, se gli Stati membri potessero liberamente stabilire autonomi criteri divergenti per definire quali operazioni classificare come operazioni di recupero, verrebbe molto limitato l'impatto dell'art. 7, n. 4, del regolamento, che elenca tassativamente i casi in cui gli Stati membri possono opporsi a una spedizione di rifiuti destinati ad essere recuperati⁴⁴.

adeguare al progresso scientifico e tecnico gli allegati della direttiva, da adottare conformemente ad una procedura determinata che prevede un comitato composto dai rappresentanti degli Stati membri⁴⁶. In tale documento venivano proposti vari suggerimenti per limitare i movimenti di rifiuti destinati all'incenerimento. Una delle opzioni considerate consisteva nello sviluppo di criteri per distinguere in modo più chiaro tra l'«incenerimento a terra» di cui alla voce D10 dell'allegato IIA e l'«utilizzazione principale come combustibile o come altro mezzo per produrre energia» di cui alla voce R1 dell'allegato IIB. Tra i criteri discussi vi era quello del potere calorifico: si suggeriva di utilizzare come valore limite un potere calorifico pari a 17 000 kJ/kg. Sembra però che una distinzione basata su tale potere calorifico non sia stata accettata dalla maggior parte degli Stati membri

69. Ciò non significa che un criterio uniforme basato sul potere calorifico non possa costituire uno strumento utile ed efficace per distinguere tra operazioni di recupero e di smaltimento, se stabilito a livello comunitario. Tuttavia, sembra chiaro che fino ad ora non è stato possibile raggiungere un accordo su un simile criterio. Nella causa Commissione/Germania era stato sottoposto alla Corte un documento di lavoro presentato dalla Commissione al Comitato di adattamento tecnico nel 1999⁴⁵ conformemente alla direttiva, contenente le modifiche necessarie per

70. Infine, vorrei aggiungere che, sebbene l'art. 7, n. 4, lett. a), del regolamento permetta allo Stato membro di spedizione di sollevare un'obiezione alla spedizione progettata «conformemente» all'art. 7 della direttiva, che impone agli Stati membri di elaborare piani di gestione dei rifiuti, tale disposizione non attribuisce una discrezionalità totale nell'opporvi ad ogni spedizione non conforme a tali piani: a mio parere è chiaramente contrario al regime previsto dalla normativa nel suo complesso che uno Stato membro incorpori in un piano per la

43 — V. il terzo 'considerando' della direttiva 91/156.

44 — Sentenza ASA (citata alla nota 3), punto 36.

45 — 28 gennaio 1999, XIE 3/KWD(99).

46 — Artt. 17 e 18.

gestione dei rifiuti criteri per la distinzione fra smaltimento e recupero che siano in contrasto con la direttiva.

Quarta questione — la corretta qualificazione di un procedimento che comprende un'operazione di recupero ed un'operazione di smaltimento

71. Con la sua quarta ed ultima questione il giudice nazionale chiede come deve essere qualificato nel suo complesso un procedimento qualora un'operazione debba essere qualificata come recupero ed un'altra come smaltimento.

72. Ho già affermato nella soluzione proposta alla prima questione sollevata dal giudice nazionale che, quando i rifiuti sono destinati ad un procedimento complesso composto da più operazioni separate e identificabili, è la prima di tali operazioni alle quali vengono sottoposti i rifiuti che determina se i rifiuti sono destinati allo smaltimento o al recupero ai sensi del regolamento. Più specificamente — e come probabilmente ritiene il giudice a quo — i rifiuti sottoposti ad un'operazione di recupero i cui residui siano in seguito sottoposti ad un'operazione di smaltimento devono essere notificati ai sensi del regolamento come rifiuti da spedire per il recupero. Lo Stato membro di spedizione può, tuttavia, sollevare obiezioni a tale spedi-

zione sulla base del quinto trattino dell'art. 7, n. 4, lett. a), del regolamento «qualora il rapporto tra i rifiuti recuperabili e non recuperabili, il valore stimato dei materiali destinati al recupero finale o il costo del recupero e il costo dello smaltimento della parte non recuperabile non giustificano il recupero in base a considerazioni economiche ed ambientali». Lo Stato membro di spedizione sarà in grado di effettuare tale valutazione in quanto, ai sensi del regolamento, il documento di accompagnamento deve includere dettagli relativi al metodo previsto per lo smaltimento dei rifiuti residui dopo che si è proceduto al riciclaggio, al quantitativo del materiale riciclato in relazione ai rifiuti residui e al valore presunto del materiale riciclato⁴⁷.

73. La Verol ed il governo olandese sostengono che un procedimento che comprenda operazioni sia di recupero sia di smaltimento dovrebbe essere qualificato come operazione di recupero in ragione della priorità accordata dalla direttiva al recupero. In considerazione dell'interpretazione che ho dato, tale argomento non assume alcun rilievo. Inoltre, la Corte ha affrontato tale aspetto nella sentenza ASA⁴⁸, affermando che il principio di priorità al recupero dei rifiuti, che mira a promuovere tale recupero, si applica per definizione solo ai rifiuti effettivamente destinati ad essere recuperati e pertanto non impedisce che un controllo di tale destinazione sia effettuato dall'autorità competente di spedizione.

47 — Art. 6, n. 5, sesto, settimo e ottavo trattino.

48 — Punto 45; v., anche, il paragrafo 78 delle mie conclusioni.

Conclusione

74. Di conseguenza, ritengo che si debbano risolvere le questioni sollevate dal Raad van State (Paesi Bassi) come segue:

- «1) Qualora rifiuti debbano essere sottoposti ad un procedimento complesso implicante svariate operazioni identificabili ed autonome, è la prima di tali operazioni che determina se i rifiuti sono destinati allo smaltimento o al ricupero ai sensi del regolamento (CEE) del Consiglio 1° febbraio 1993, n. 259, relativo alla sorveglianza e al controllo delle spedizioni di rifiuti all'interno della Comunità europea, nonché in entrata e in uscita dal suo territorio.
- 2) Un'operazione nella quale rifiuti sono inceneriti in un procedimento nel quale essi sostituiscono combustibile derivante da altre fonti costituisce un'operazione di ricupero ai sensi della voce R1 dell'allegato IIB della direttiva del Consiglio 15 luglio 1975, 75/442/CEE, relativa ai rifiuti, a condizione che, in primo luogo, la maggior parte dei rifiuti venga utilizzata come combustibile, e, in secondo luogo, che la maggior parte dell'energia prodotta in questo modo venga utilizzata».