

Versão anonimizada

Tradução

C-654/18 – 1

Processo C-654/18

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

18 de outubro de 2018

Órgão jurisdicional de reenvio:

Verwaltungsgericht Stuttgart (Tribunal Administrativo de Círculo de Estugarda, Alemanha)

Data da decisão de reenvio:

10 de outubro de 2018

Autora:

Interseroh Dienstleistungs GmbH

Demandada:

SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE STUTTGART

Despacho

No processo administrativo

Interseroh Dienstleistungsgesellschaft mbH,

[Omissis] 51149 Colónia

- Autora -

[Omissis]

contra

SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH,

[Omissis] 70736 Fellbach

- Demandada -

[Omissis]

em matéria de transferência transfronteiriça de resíduos

o Tribunal Administrativo de Stuttgart – 14.^a Secção – [omissis]

em 10 de outubro de 2018

decidiu:

I. Apresentar ao Tribunal de Justiça da União Europeia, quanto à interpretação do artigo 3.º, n.º 2

do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2006, relativo a transferências de resíduos, publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* em 12 de julho de 2006, L 190, p. 1 e seguintes,

ao abrigo do artigo 267.º, n.º 1, alínea b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) as seguintes questões para decisão prejudicial:

1. Deve o artigo 3.º, n.º 2, do Regulamento (CE) 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, 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 (CE) 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?

II. A instância é suspensa até à decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia.

Fundamentação:

I.

As partes discutem se a recorrente, ao transferir resíduos de papel, de cartão e de produtos de papel, bem como de misturas de resíduos de papel, de cartão e de produtos de papel esvaziados de restos, da República Federal da Alemanha para os Países Baixos, tem obrigação de seguir o procedimento de notificação previsto no artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1013/2006. Em especial, é controvertida a questão de saber se os resíduos objeto do litígio estão abrangidos pela rubrica

B3020 do anexo III da Convenção de Basileia (lista «verde» de resíduos) ou pelo n.º 3, alínea g), do anexo III-A («lista verde» de resíduos), ou se se trata de um resíduo não listado.

A rubrica B3020 da Convenção de Basileia diz respeito a resíduos de papel, de painéis de cartão laminado e de produtos de papel e, na versão portuguesa, tem a seguinte redação:

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.

O n.º 3, alínea g), do anexo III-A tem a seguinte redação:

3. São abrangidas pelo presente anexo as seguintes misturas de resíduos classificados em travessões ou subtravessões da mesma rubrica [da Convenção de Basileia]:

[...]

- g) 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);

[...]

Desde 2006, a recorrente recupera, junto de consumidores privados finais em toda a Alemanha, resíduos provenientes de embalagens de compra usadas (embalagens leves) e transfere-as para valorização. Transporta 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. Os transportes do *Land* de Baden-Württemberg têm sido efetuados, até ao presente, com base em autorizações de controlo de exportações da demandada e da entidade neerlandesa competente, nos termos do artigo 4.º e seguintes do Regulamento (CE) n.º 1013/2006. O papel velho transferido pela autora para os Países Baixos deve ser composto, segundo as indicações da recetora (ESKA Graphic Board BV) do seguinte modo:

Pelo menos 90% de artigos de papel ou cartão, bem como 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

No máximo, 10% de compostos interferentes:

- 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%

(v. a especificação exigida pela entidade exploradora da fábrica de papel ESKA Graphic Board BV, relativa a papel, painéis de cartão laminado e produtos de papel de embalagens leves 1.02 Special Grade).

A entidade exploradora da fábrica de papel ESKA Graphic Board BV impugnou, em 20 de maio de 2015, um acórdão da secção de contencioso administrativo do Raad van State (Conselho de Estado dos Países Baixos), segundo o qual esta mistura de papéis usados, independentemente da existência de compostos interferentes, deve ser classificada na rubrica de Basileia B3020 do anexo III e, por conseguinte, na lista dos resíduos sujeitos aos requisitos gerais de informação do artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 (lista «verde» de resíduos).

A recorrente, invocando esse acórdão, defendeu a opinião de que é admissível o transporte transfronteiriço do papel velho sem seguir previamente o dispendioso e moroso procedimento de notificação nos termos do artigo 4.º do Regulamento (CE) n.º 1013/2006. Por cartas de 9 de junho de 2015 e de 7 de dezembro de 2015, dirigiu-se à demandada Sonderabfallagentur Baden-Württemberg, solicitando que os resíduos de papel e cartão transferidos pela recorrente para os Países Baixos fossem igualmente classificados como resíduos abrangidos pela «lista verde».

A recorrida é uma associação pública a que o *Land* de Baden-Württemberg devolveu poderes para a execução do direito de transferência de resíduos, e prossegue designadamente as atribuições referidas no Regulamento (CE) n.º 1013/2006 [omissis].

A recorrida sustenta que se mantém a obrigação de notificação da mistura de resíduos controvertida, porque esta não se encontra abrangida pela rubrica da Convenção de Basileia B3020 do anexo III. Não corresponde exatamente a nenhuma das quatro rubricas próprias desta rubrica da Convenção de Basileia, designadamente, não corresponde ao quarto travessão, uma vez que este não abrange misturas de diferente proveniência e composição. Enquadrar no quarto travessão uma mistura de resíduos dos três primeiros travessões contraria a metodologia do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, segundo a qual os resíduos devem ser classificados com clareza. Uma classificação da mistura sob o n.º 3, alínea g), do anexo III-A falha perante a fração de compostos interferentes de 10%, que é demasiado elevada. Esta opinião foi defendida igualmente pelo Abfallrechtsausschuss (ARA, comissão sobre o direito dos resíduos) da Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (grupo de trabalho sobre os resíduos do *Land*, a seguir «LAGA») na sua decisão de 23 e 24 de fevereiro de 2016.

Em 1 de junho de 2016, a recorrente intentou uma ação pedindo a declaração de que tem direito a transferir os resíduos controvertidos nos termos do procedimento do artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 para outros Estados-Membros da União Europeia. Em apoio do seu recurso, invoca o acórdão do Raad van State de 20 de maio de 2015, cuja tese considera exata. Invoca ainda uma informação do Departamento da Convenção de Basileia junto do Umweltbundesamt (Agência Federal do Ambiente da Alemanha) de 17 de agosto de 2015, segundo a qual a existência de compostos interferentes em frações de papel e cartão não exclui por si só que os papéis e cartão correspondam às misturas referidas no anexo III-A, n.º 3, alínea g), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006.

A recorrida contestou a ação e mantém a sua opinião.

II.

É suspensa a instância e pede-se ao Tribunal de Justiça da União Europeia uma decisão a título prejudicial, ao abrigo do artigo 267.º, n.º 2 TFUE. A questão apresentada, relativa à legislação europeia, é relevante para a decisão e exige esclarecimento pelo Tribunal de Justiça a fim de se assegurar a interpretação e a aplicação unívocas do direito da União.

1.

A questão prejudicial é relevante para a decisão do Tribunal Administrativo, uma vez que a ação declarativa da recorrente pode ser considerada procedente, se a interpretação das disposições do direito da União pelo Raad von State no seu acórdão de 20 de maio de 2015 for exata, porque nesse caso a recorrente não está sujeita à obrigação de notificação do transporte da mistura de resíduos

controvertida, nos termos do artigo 4.º e seguintes do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, mas apenas aos requisitos gerais de informação nos termos do artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1013/2006. Se for seguida a interpretação da demandada Sonderabfallagentur Baden-Württemberg, a mistura de resíduos controvertida terá de ser enquadrada nos resíduos não listados, com a consequente obrigação de notificação.

2.

Na opinião da presente secção, militam no sentido da interpretação da demandada os seguintes argumentos:

a.)

As misturas que resultam dos resíduos referidos nos quatro travessões da rubrica da Convenção de Basileia B3020 não devem ser classificadas como resíduos enumerados pela Convenção de Basileia, porque o código de identificação de resíduos B3020 não constitui uma rubrica própria na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006. Cada travessão da rubrica B3020 representa antes, respetivamente, uma rubrica própria na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006. Cada travessão da rubrica da Convenção de Basileia B3020 descreve um resíduo que corresponde a um resíduo referido no anexo III, na aceção do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006. As misturas destes resíduos apenas são abrangidas pelo disposto no artigo 3.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006 quando sejam referidas no anexo III-A.

Este entendimento das normas reproduz o disposto no n.º 3 do anexo III-A. Esta disposição diz respeito a misturas de «resíduos classificados em travessões ou subtravessões da mesma rubrica». Esta disposição deve ser interpretada unicamente no sentido de que, nos travessões da rubrica B3020 da Convenção de Basileia, são classificados resíduos na aceção de uma rubrica própria. Se esses resíduos se mantiverem não misturados com outros resíduos, estão sujeitos às obrigações gerais de informação do artigo 18.º, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006. Todavia, assim que forem misturados com resíduos classificados noutra travessão, ficam sujeitos, como misturas, aos pressupostos do artigo 3.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento (CE) n.º 1013/2006. Apenas estão sujeitos à obrigação de notificação se forem enumerados como misturas no anexo III-A.

b.)

O quarto travessão da rubrica B3020 da Convenção de Basileia não abrange misturas de resíduos classificados nos três primeiros travessões com outros resíduos. Nesse sentido milita, por um lado, a existência, para as misturas de resíduos que são abrangidos pelos três primeiros travessões da rubrica B3020, da regulamentação expressa do n.º 3, alínea g), do anexo III-A, que isenta de notificação precisamente estas misturas. Esta exceção à obrigação de notificação

é, no entanto, limitada a misturas de resíduos dos três primeiros travessões, cuja redação é inteiramente retomada no n.º 3, alínea g), do anexo III-A. Segundo a vontade do legislador, apenas são isentas de notificação, pois, as misturas de géneros de resíduos puros listados como verdes. Uma mistura de resíduos que abranja resíduos ou corpos estranhos que não sejam os abrangidos pelos três primeiros travessões não está isenta de notificação. Isso resulta igualmente do disposto no n.º 1 do anexo III-A, segundo o qual não podem ser sujeitas ao requisito geral de acompanhamento por determinadas informações, definido pelo artigo 18.º do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, as misturas de resíduos que se encontrem contaminadas por outras matérias de uma forma que 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/CEE [alínea a)], ou impeça a valorização desses resíduos de uma forma ambientalmente correta [alínea b)].

Existindo, por conseguinte, no n.º 3, alínea g), do anexo III-A uma regulamentação específica para misturas de resíduos abrangidos pelos três primeiros travessões da rubrica da Convenção de Basileia B3020, logo, por esse motivo, o quarto travessão da rubrica B3020 não pode abranger também a mistura de resíduos que é objeto de regulamentação específica. Acresce que são abrangidos pelo quarto travessão da rubrica B3020 «outros» resíduos, ou seja, precisamente não aqueles que são enumerados nos três primeiros travessões.

3.

Mas o acórdão do Raad van State de 20 de maio de 2015 é de sentido oposto à interpretação da recorrida. O Raad van State, partindo da versão linguística neerlandesa da rubrica B3020 da Convenção de Basileia, por um lado, pressupõe que o papel e o cartão sob a forma de «resíduos não triados» são igualmente abrangidos pelo quarto travessão. A existência de compostos interferentes não conduz, na opinião do Raad van State, a que o resíduo em questão não seja abrangido pela rubrica B3020 da Convenção de Basileia. O Raad van State fundamenta isso no facto de a parte B3 do anexo III se referir sobretudo a resíduos que contêm fundamentalmente constituintes orgânicos, embora possam conter alguns metais ou matérias inorgânicas, e os materiais só são abrangidos pela rubrica B3020 desde que não estejam misturados com resíduos perigosos (formulação introdutória da rubrica B3020). O Raad van State deduz daí que a mera existência de compostos interferentes num fluxo de resíduos de papéis velhos e resíduos de painéis de cartões laminados não conduz a que esse fluxo de resíduos deva ser considerado como uma mistura de materiais de resíduos que apenas está abrangida pela lista verde de resíduos quando possa ser qualificada como uma das misturas enumeradas no anexo III-A do Regulamento (CE) n.º 1013/2006. O Raad van State tem igualmente em conta na sua decisão que os resíduos de papel, de cartão e de produtos de papel provenientes de instalações de gestão de resíduos, que têm designadamente como objetivo separar resíduos domésticos em frações valorizáveis, já não são abrangidos pela lista de resíduos

laranja dos resíduos domésticos não triados, de modo que nada se opõe à classificação na rubrica B3020 da Convenção de Basileia. Em presença de uma parte de compostos interferentes de 7% no máximo, há que partir igualmente do princípio de que se trata de resíduos triados.

4.

A recorrente considera correta a interpretação do Raad van State e partilha da sua opinião. A existência de compostos interferentes não impede que uma mistura de papel, de painéis de cartão laminado e de produtos de papel de embalagens leves seja listada como verde.

5.

A recorrida contesta a tese do Raad van State, alegando que segundo o próprio texto do quarto travessão da rubrica B3020 da Convenção de Basileia este não pode abranger quaisquer misturas de resíduos. Porque segundo o texto da versão alemã, o n.º 2 do quarto travessão abrange «nicht sortierten Ausschuss»¹ e não – como pressupõe o tribunal neerlandês 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.

Além disso, a recorrida discorda ainda do acórdão do Raad van State porque do título da rubrica B3020 da Convenção de Basileia não resulta que as misturas de resíduos podem ser abrangidas pela rubrica B3020. Apenas são excluídos os resíduos misturados com substâncias perigosas, porque tais misturas estão sujeitas a exigências regulamentares especiais devido à sua perigosidade. Mas daí não resulta a conclusão contrária de que o quarto travessão da rubrica B3020 da Convenção de Basileia abranja quaisquer misturas de papéis velhos com resíduos não perigosos. As misturas isentas de notificação são reguladas no anexo III-A do Regulamento (CE) n.º 1013/2006.

Do título da sub-rubrica B3 da Convenção de Basileia («resíduos constituídos principalmente por substâncias orgânicas que possam conter metais e matérias inorgânicas») não pode deduzir-se, na opinião da recorrida, que estejam igualmente sujeitas à rubrica da Convenção de Basileia B3020 as misturas de resíduos que estejam contaminadas com corpos estranhos ou compostos

¹ N.T.: Na versão portuguesa da rubrica B3020 da Convenção de Basileia: «escórias não triadas».

interferentes. O título apenas tem em consideração que os resíduos já podem conter corpos estranhos como partes integrantes devido ao fabrico do produto. Isso não significa que a mistura seja equiparada aos corpos estranhos. Só podem ser classificados na rubrica B3020 da Convenção de Basileia resíduos de papel, de cartão e de produtos de papel puros e não perigosos, e não resíduos que estejam misturados com plásticos, metais ou outros corpos estranhos.

6.

A questão relevante para a decisão da causa, de saber se a rubrica B3020 da Convenção de Basileia abrange misturas de resíduos constituídas por resíduos abrangidos pelos três primeiros travessões, e ainda possuem até 10% de compostos interferentes, e por conseguinte são isentos de notificação nas transferências no interior da Comunidade, ou se a rubrica B3020 da Convenção de Basileia abrange exclusivamente resíduos puros e as misturas apenas são abrangidas pelo disposto no n.º 3, alínea g), do anexo III-A do Regulamento (CE) n.º 1013/2006, exige uma resposta do Tribunal de Justiça da União Europeia. Sem esse esclarecimento, a questão da obrigação de notificação no caso de resíduos equiparáveis ou até idênticos pode obter respostas diferentes nos diversos Estados-Membros. A fim de obter uma interpretação e uma aplicação unívocas do direito da União, é necessário um esclarecimento pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.

7.

[Omissis] [Suspensão da instância, disposições nacionais]

[OMISSIS]