Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentadas el 19 de marzo de 2020[1]

Asuntos acumulados C-21/19 a C-23/19

Procedimientos penales
contra
XN (asunto C-21/19),
YO (asunto C-22/19),
P. F. Kamstra Recycling BV (asunto C-23/19),
con intervención de:
Openbaar Ministerie

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Tribunal de Apelación de Arnhem-Leeuwarden, Países Bajos)]

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Traslado de residuos dentro de la Unión Europea — Directiva 2008/98/CE — Artículo 5, apartado 1 — Concepto de "subproducto" — Ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 — Artículo 1, apartado 3, letra d) — Reglamento (CE) n.º 1069/2009 — Concepto de "subproductos animales" y de "categorías de materiales" — Aplicación a las mezclas de subproductos animales y de residuos no peligrosos — Riesgo de elusión abusiva»

I. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial presentada por el Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Tribunal de Apelación de Arnhem-Leeuwarden, Países Bajos) tiene por objeto la normativa de la Unión en materia de residuos y más concretamente el transporte de subproductos animales mezclados con residuos no peligrosos.

2. Tras la sentencia ReFood,[2] relativa al transporte de subproductos animales de la categoría 3, la menos peligrosa, que versaba sobre si dicho transporte se regía por el Reglamento (CE) n.º 1069/2009[3] o por el reglamento más restrictivo que constituye, en su conjunto, el Reglamento (CE) n.º 1013/2006,[4] se solicita de nuevo al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre la relación entre estos dos Reglamentos, pero en esta ocasión en el supuesto de una mezcla de materiales.

3. El presente asunto pone de relieve un cierto número de problemas en la redacción y, por lo tanto, en la interpretación de los textos aplicables que trataré de señalar.

1 Lengua original: francés.

2 Sentencia de 23 de mayo de 2019, ReFood (C-634/17, en lo sucesivo, «sentencia ReFood», EU:C:2019:443).

3 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1774/2002 (Reglamento sobre subproductos animales) (DO 2009, L 300, p. 1).

4 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos (DO 2006, L 190, p. 1).

4. A tenor de mi análisis, propondré al Tribunal de Justicia, siguiendo la línea establecida por la sentencia ReFood, que declare que el transporte de las mezclas de subproductos animales con residuos no peligrosos está sujeto al Reglamento n.º 1069/2009 y más concretamente a las disposiciones aplicables a la categoría de subproductos animales a la que pertenecen los subproductos animales contenidos en dicha mezcla.

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Normativa relativa a los residuos

a) Directiva 2008/98/CE

5. El artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2008/98/CE [5] dispone:

«Queda excluido lo siguiente del ámbito de aplicación de la presente Directiva en la medida en que ya está cubierto por otra normativa comunitaria:

[…]

b) subproductos animales, incluidos los productos transformados cubiertos por el Reglamento CE n.º 1774/2002, [6] excepto los destinados a la incineración, los vertederos o utilizados en una planta de gas o de compostaje;

[…]»

6. A tenor del artículo 5 de esta Directiva, que lleva por título «Subproductos»:

«1. Una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, puede ser considerada como subproducto y no como residuo con arreglo al artículo 3, punto 1, únicamente si se cumplen las siguientes condiciones:

a) es seguro que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente;

b) la sustancia u objeto puede utilizarse directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial normal;

c) la sustancia u objeto se produce como parte integrante de un proceso de producción; y

d) el uso ulterior es legal, es decir la sustancia u objeto cumple todos los requisitos pertinentes para la aplicación específica relativos a los productos y a la protección del medio ambiente y de la salud, y no producirá impactos generales adversos para el medio ambiente o la salud humana.

[…]»

5 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008 sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO 2008, L 312, p. 3).

6 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre de 2002, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano (DO 2002, L 273, p. 1). Este Reglamento fue derogado y sustituido por el Reglamento n.º 1069/2009.

b) Reglamento n.º 1013/2006

7. El considerando 11 del Reglamento n.º 1013/2006 presenta el siguiente tenor:

«Es necesario evitar la duplicación con el [Reglamento n.º 1774/2002], que ya contiene disposiciones que abarcan el envío en general, la canalización y el movimiento (recogida, transporte, manipulación, procesado, uso, valorización o eliminación, mantenimiento de un registro, documentos de acompañamiento y trazabilidad) de subproductos animales que se trasladan dentro de, a y desde la Comunidad.»

8. El artículo 1, apartado 3, letra d), de este Reglamento prevé:

«Quedan excluidos del ámbito de aplicación del presente Reglamento:

[…]

d) los traslados sujetos a los requisitos de aprobación con arreglo al Reglamento […] n.º 1774/2002;

[…]»

9. El artículo 2, punto 35), de dicho Reglamento contiene una definición de los «traslados ilícitos», que comprende en particular todo traslado de residuos que se efectúe sin haber realizado las notificaciones exigidas a las autoridades competentes afectadas o sin su autorización.

10. De conformidad con el artículo 12, apartado 1, letra c), del mismo Reglamento:

«1. Cuando se presente una notificación relativa a un determinado traslado de residuos destinados a la valorización, las autoridades competentes de destino y de expedición podrán […] formular objeciones motivadas por alguno o varios de los motivos siguientes y de conformidad con el Tratado:

[…]

c) que el traslado o la valorización previstos no se ajustarían a las disposiciones legales y reglamentarias del país de expedición en relación con la valorización de residuos, incluidos los casos en que los traslados previstos afecten a residuos destinados a valorización en una instalación que siga normas menos exigentes de tratamiento para dichos residuos que las del país de expedición, respetando la necesidad de garantizar el correcto funcionamiento del mercado interior.

[…]»

2. Normativa relativa a los subproductos animales

a) Reglamento n.º 1774/2002

11. El artículo 2 del Reglamento n.º 1774/2002, titulado «Definiciones», disponía:

«1. A efectos del presente Reglamento, se aplicarán las definiciones que figuran a continuación:

a) "subproductos animales": cuerpos enteros o partes de animales o productos de origen animal mencionados en los artículos 4, 5 y 6, no destinados al consumo humano, incluidos óvulos, embriones y esperma;

[…]

d) "material de la categoría 3": subproductos animales mencionados en el artículo 6;

[…]».

12. Con arreglo al artículo 6 de este Reglamento, titulado «Material de la categoría 3», «el material de la categoría 3 incluirá los subproductos animales que correspondan a la siguiente descripción, o cualquier material que los contenga». Los términos «o cualquier material que los contenga» también se utilizaban en la definición de los materiales de las categorías 1 y 2, contenida en los artículos 4 y 5 de este mismo Reglamento.

b) Reglamento n.º 1069/2009

13. El considerando 29 del Reglamento n.º 1069/2009 enuncia:

«Los subproductos animales y productos derivados deben clasificarse en tres categorías que reflejen el grado de riesgo que supongan para la salud pública y la salud animal, basándose en las evaluaciones de riesgo. […]»

14. El artículo 1 de este Reglamento prevé:

«El presente Reglamento establece normas en materia de salud pública y salud animal aplicables a los subproductos animales y los productos derivados, con el fin de prevenir y reducir al mínimo los riesgos para la salud pública y la salud animal que entrañan dichos productos, y, en particular, preservar la seguridad de la cadena alimentaria humana y animal.»

15. El artículo 3 de dicho Reglamento establece:

«A efectos del presente Reglamento, se aplicarán las definiciones siguientes:

1. "subproductos animales": cuerpos enteros o partes de animales, productos de origen animal u otros productos obtenidos a partir de animales, que no están destinados para el consumo humano, incluidos los oocitos, los embriones y el esperma;

2. "productos derivados": productos obtenidos tras uno o varios tratamientos, transformaciones o fases de procesamiento de subproductos animales;

[…]»

16. Los artículos 8, 9 y 10 del Reglamento n.º 1069/2009 definen los materiales de las categorías 1, 2 y 3, respectivamente.

17. El artículo 41 de este Reglamento, titulado «Importación y tránsito», prevé, en su apartado 2:

«No obstante lo dispuesto en el apartado 1, la importación y el tránsito de:

[…]

b) subproductos animales o productos derivados mezclados o contaminados con cualquiera de los residuos clasificados como peligrosos en la Decisión 2000/532/CE [7] se efectuarán únicamente observando los requisitos del Reglamento […] n.º 1013/2006.

[…]»

18. El artículo 43 de dicho Reglamento, que lleva por título «Exportación», dispone, en su apartado 5:

«No obstante lo dispuesto en los apartados 3 y 4, la exportación de:

[…]

b) subproductos animales o productos derivados mezclados o contaminados con cualquiera de los residuos clasificados como peligrosos en la Decisión [2000/532] se efectuarán únicamente observando los requisitos del Reglamento […] n.º 1013/2006.»

19. A tenor del artículo 48 del mismo Reglamento, titulado «Controles para el envío a otros Estados miembros»:

«1. Cuando un explotador desee enviar a otro Estado miembro materiales de la categoría 1, materiales de la categoría 2, harina de carne y huesos o grasas animales derivadas de materiales de la categoría 1 y de materiales de la categoría 2, informará a la autoridad competente del Estado miembro de origen y a la autoridad competente del Estado miembro de destino.

La autoridad competente del Estado miembro de destino decidirá, previa solicitud del explotador y dentro de un plazo determinado, si:

a) rechaza la recepción del envío;

b) acepta el envío sin condiciones, o bien

c) supedita la aceptación del envío a las siguientes condiciones:

   i) si los productos derivados no se sometieron a una esterilización a presión, deberán someterse a ese tratamiento, o bien

   ii) los subproductos animales o productos derivados deberán cumplir todas las condiciones para su envío que estén justificadas por la protección de la salud pública y la salud animal de tal manera que se garantice que los subproductos animales y los productos derivados se manipulen de conformidad con el presente Reglamento.

2. Se podrán adoptar formatos para las solicitudes de los explotadores a que se refiere el apartado 1 de conformidad con el procedimiento de reglamentación contemplado en el artículo 52, apartado 3.

7 Decisión de la Comisión, de 3 de mayo de 2000, que sustituye a la Decisión 94/3/CE por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos y a la Decisión 94/904/CE del Consejo por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo relativa a los residuos peligrosos (DO 2000, L 226, p. 3).

3. La autoridad competente del Estado miembro de origen informará a la autoridad competente del Estado miembro de destino, a través del sistema Traces de conformidad con la Decisión 2004/292/CE, [8] de cada envío destinado a este último:

a) de los subproductos animales o los productos derivados mencionados en el apartado 1;

b) de proteínas animales procesadas derivadas de material de la categoría 3. […]

[…]

6. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 a 5, los subproductos animales o los productos derivados a que se hace referencia en dichos apartados que hayan sido mezclados o contaminados con cualquiera de los residuos clasificados como peligrosos en la Decisión [2000/532] podrán enviarse a otros Estados miembros únicamente si se observan los requisitos del Reglamento […] n.º 1013/2006.

[…]»

20. El artículo 54 del Reglamento n.º 1069/2009 está redactado en los siguientes términos:

«Quedará derogado el Reglamento […] n.º 1774/2002 con efectos a partir del 4 de marzo de 2011.

Las referencias al Reglamento […] n.º 1774/2002 se entenderán hechas al presente Reglamento […]».

B. Derecho neerlandés

21. El artículo 10.60, apartado 2, de la Wet milieubeheer (Ley sobre gestión del medio ambiente) dispone:

«Se prohíbe realizar cualquiera de los actos contemplados en el artículo 2, punto 35), del [Reglamento n.º 1013/2006].»

22. El artículo 1.1, apartado 6, de la Ley sobre gestión del medio ambiente prevé:

«[…] No se considerarán en ningún caso como residuos los materiales, mezclas u objetos que constituyan subproductos en el sentido del artículo 5 de la [Directiva 2008/98], cuando dichos subproductos cumplan los requisitos establecidos en el artículo antes citado y los criterios indicados a tal fin en una medida de ejecución adoptada con arreglo a dicho artículo de la [Directiva 2008/98] o en un decreto adoptado por el Ministro responsable en este ámbito.»

III. Litigios principales, cuestiones prejudiciales y procedimiento ante el Tribunal de Justicia

23. En el marco de tres procedimientos penales, el Openbaar Ministerie (Ministerio Fiscal, Países Bajos) acusa a la sociedad P. F. Kamstra Recycling BV, así como a XN y YO, dos personas físicas empleadas por dicha sociedad (en lo sucesivo, denominadas conjuntamente, «Kamstra Recycling»), de haber trasladado, entre el 10 de junio de 2011 y el 19 de junio de 2012, de los Países Bajos a Alemania, sin haber efectuado ninguna notificación previa a las autoridades competentes o sin haber obtenido su autorización con arreglo al Reglamento n.º 1013/2006, una mezcla de salmuera y de tejidos

8 Decisión de la Comisión, de 30 de marzo de 2004, relativa a la aplicación del sistema Traces y por la que se modifica la Decisión 92/486/CEE (DO 2004, L 94, p. 63).

animales, una mezcla de residuos de grasa y de salmuera, una mezcla de lodos de depuradora y de otro residuo (desconocido), una mezcla de lodos de depuradora y de un residuo (productos lácteos), así como una mezcla de lodos derivados del tratamiento de aguas residuales y de concentrado de proteínas.

24. El órgano jurisdiccional remitente indica que, cuando menos, una o dos de las mezclas de que se trata estaban compuestas en parte de subproductos animales y en parte de otros materiales, y que los subproductos animales, en este caso, constituían materiales de categoría 3 en el sentido del artículo 10 del Reglamento n.º 1069/2009. Las mezclas estaban destinadas a ser utilizadas en una planta de producción de biogás en Alemania. Respecto a los traslados controvertidos en el litigio principal no se efectuó ninguna notificación ni tampoco las autoridades competentes concedieron su autorización.

25. Este órgano jurisdiccional señala que la cuestión que se plantea en los presentes asuntos es si los traslados de las mezclas mencionados en el escrito de acusación están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006 o en el del Reglamento n.º 1069/2009.

26. El Ministerio Fiscal considera que el Reglamento n.º 1013/2006 es aplicable ya que las mezclas señaladas en el escrito de acusación deben tener la consideración de residuos en todos los casos. A su entender, la cuestión de si se está en presencia de subproductos animales debe apreciarse sobre la base de los criterios mencionados en el artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2008/98, así como atendiendo a la definición de «subproductos animales» contenida en el artículo 3, punto 1), del Reglamento n.º 1069/2009.

27. En cambio, los acusados consideran que se debe aplicar el Reglamento n.º 1069/2009 en el presente asunto y no el Reglamento n.º 1013/2006 porque las mezclas mencionadas en el escrito de acusación son subproductos animales. En efecto, si se trata de un subproducto animal, el Reglamento n.º 1069/2009 goza de prioridad sobre el Reglamento n.º 1013/2006. A este respecto, los acusados basan la afirmación de que las mezclas en cuestión constituyen subproductos animales conforme a la definición de «subproductos animales» contenida en el antiguo Reglamento sobre los subproductos animales, a saber, el Reglamento n.º 1774/2002. Según este último Reglamento, el concepto de «subproductos animales» incluye también «cualquier material/cualquier mezcla que contenga subproductos animales».

28. Los acusados reconocen que es cierto que en el Reglamento n.º 1069/2009 ya no se establece que los materiales que incluyan subproductos animales deben tener la consideración de subproductos animales. Sin embargo, alegan que este último Reglamento no pretendía modificar la definición de «subproductos animales» contenida en el Reglamento n.º 1774/2002. En apoyo de esta postura, los acusados han hecho referencia a un informe pericial de 10 de marzo de 2016, que fue solicitado, en primera instancia, por el rechtbank Gelderland (Tribunal de Primera Instancia de Güeldres, Países Bajos). Así pues, según los acusados, las mezclas de subproductos animales, a excepción de las mezclas de subproductos animales que contengan residuos peligrosos, también están comprendidas en la definición de «subproductos animales» que figura en el Reglamento n.º 1069/2009, con independencia de la proporción que representen los subproductos animales en la mezcla en relación con los demás materiales.

29. Dado que el rechtbank Gelderland (Tribunal de Primera Instancia de Güeldres) acogió la postura expuesta en el informe pericial, absolvió a los acusados de los cargos de los que se les acusaba. A continuación, el Ministerio Fiscal interpuso recurso contra estas absoluciones ante el órgano jurisdiccional remitente.

30. En primer lugar, el órgano jurisdiccional remitente se plantea la cuestión de la relación entre el concepto de «subproductos», contenido en el artículo 5 de la Directiva 2008/98, y el concepto de «subproductos animales», que aparece en el Reglamento n.º 1069/2009. Más concretamente, se pregunta si un material que no puede calificarse de subproducto en el sentido de esta Directiva puede tener de todos modos la consideración de «subproducto animal», en el sentido de este Reglamento y, por tanto, quedar excluido del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006 en virtud de su artículo 1, apartado 3.

31. En segundo lugar, según el órgano jurisdiccional remitente, es preciso interpretar el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 para determinar cómo debe entenderse la exclusión del ámbito de aplicación de este Reglamento relativa a los «traslados sujetos a los requisitos de aprobación con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1069/2009». A este respecto, según este órgano jurisdiccional, se plantea la cuestión de si esta exclusión se refiere al transporte entre un Estado miembro y otro Estado miembro de subproductos animales independientemente de la categoría a la que pertenezcan dichos materiales, o si se refiere únicamente al transporte de los materiales contemplados en el artículo 48 del Reglamento n.º 1069/2009, a saber, materiales de la categoría 1, materiales de la categoría 2, determinados productos derivados de los mismos y proteínas animales procesadas derivadas de material de la categoría 3.

32. Por último, el órgano jurisdiccional remitente considera que debe plantearse la cuestión de si es preciso interpretar el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 en el sentido de que también se refiere a los traslados de mezclas de subproductos animales y de otros materiales y, en caso afirmativo, si es relevante la proporción que representan los subproductos animales en la mezcla en relación con los demás materiales.

33. Según este órgano jurisdiccional, a este respecto es importante determinar si la definición de «subproductos animales» contenida en el Reglamento n.º 1069/2009 perseguía introducir una modificación de fondo respecto de la que figuraba en el Reglamento n.º 1774/2002, en el sentido de que una cantidad de materiales mezclados con una cantidad de un subproducto animal, con independencia de cuál sea la proporción entre ambas cantidades, ya no puede calificarse de «subproducto animal», de manera que el traslado de tal mezcla queda comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006.

34. En estas circunstancias, el Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Tribunal de Apelación de Arnhem-Leeuwarden) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Un material que no es un subproducto en el sentido de la Directiva [2008/98/CE] no es tampoco, por definición, un subproducto animal en el sentido del Reglamento [(CE) n.º 1069/2009], de suerte que dicho material no queda excluido del ámbito de aplicación del Reglamento [(CE) n.º 1013/2006] en virtud del artículo 1, apartado 3, de dicho Reglamento [(CE) n.º 1013/2006], o bien no se excluye que un material quede comprendido en la definición de subproductos animales en el sentido del Reglamento [(CE) n.º 1069/2009] si tal material no cumple los requisitos del artículo 5, apartado 1, de la Directiva [2008/98], de suerte que dicho material no quedará comprendido sin más en el ámbito de aplicación del [Reglamento (CE) n.º 1013/2006]?

2) ¿Cómo debe entenderse el traslado que queda sujeto a los requisitos de aprobación del Reglamento (CE) n.º 1774/2002 —actualmente, Reglamento (CE) n.º 1069/2009— en el sentido del artículo 1, apartado 3, del [Reglamento (CE) n.º 1013/2006]? ¿Se alude al transporte (entre un Estado miembro y otro Estado miembro) de subproductos animales, con independencia de la categoría a la que pertenezca ese material, o bien se alude al transporte de material mencionado en el artículo 48 del Reglamento [(CE) n.º 1069/2009] [anteriormente artículo 8 del Reglamento [(CE) n.º 1774/2002]], que está limitado a subproductos animales o productos derivados en el sentido de

dicha disposición, esto es, materiales de la categoría 1 y materiales de la categoría 2, y determinados productos derivados de los mismos, incluidas las proteínas animales procesadas derivadas de material de la categoría 3?

3) Si por traslado sujeto a los requisitos de aprobación del Reglamento (CE) n.º 1774/2002 — actualmente Reglamento (CE) n.º 1069/2009— en el sentido del artículo 1, apartado 3, inicio y letra d), del [Reglamento (CE) n.º 1013/2006] debe entenderse el transporte (entre un Estado miembro y otro Estado miembro) de subproductos animales, con independencia de la categoría a la que pertenezca ese material, ¿debe interpretarse además el artículo 1, apartado 3, inicio y letra d), del [Reglamento (CE) n.º 1013/2006] en el sentido de que con tal expresión se alude también a los traslados de mezclas de subproductos animales y de otros materiales y, en caso de respuesta afirmativa, tendrá alguna relevancia al respecto la proporción de la mezcla entre los subproductos animales y los demás materiales? ¿O bien pierde un subproducto animal el carácter de subproducto animal en el sentido del Reglamento [(CE) n.º 1069/2009] y pasa dicho subproducto animal a convertirse en un residuo en el sentido del [Reglamento (CE) n.º 1013/2006] como consecuencia de la mezcla de aquel con otro material?»

35. La resolución de remisión, de 19 de diciembre de 2018, fue recibida en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 15 de enero de 2019. Presentaron observaciones escritas Kamstra Recycling, el Ministerio Fiscal, los Gobiernos neerlandés, francés y austriaco, así como la Comisión Europea. Las mismas partes e interesados, exceptuando el Ministerio Fiscal y el Gobierno austriaco, estuvieron representados en la vista oral celebrada el 4 de diciembre de 2019.

IV. Apreciación

36. Examinaré de forma sucesiva las tres cuestiones prejudiciales, señalando de entrada que la segunda cuestión reproduce esencialmente la cuestión a la que respondió el Tribunal de Justicia en la sentencia ReFood, respuesta de la que, no obstante, no disponía el órgano jurisdiccional remitente, ya que la sentencia del Tribunal de Justicia se dictó con posterioridad a la remisión de la petición de decisión prejudicial.

A. Sobre la primera cuestión prejudicial

37. Mediante la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pregunta en esencia si la definición de «subproductos animales» en el sentido del artículo 3, punto 1, del Reglamento n.º 1069/2009 debe leerse de forma conjunta con la definición de «subproducto» que figura en el artículo 5 de la Directiva 2008/98, de manera que queden comprendidos en el concepto de «subproductos animales» únicamente los materiales que también constituyan un «subproducto» en el sentido de esta Directiva.

38. Un análisis de estos dos conceptos demuestra que no están relacionados.

39. En primer término, sus definiciones no coinciden en modo alguno ni se remiten la una a la otra. Un «subproducto» en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2008/98 es una sustancia u objeto resultante de un proceso de producción que cumple un determinado número de condiciones.[9] Los «subproductos animales» se definen de manera autónoma en el artículo 3, punto 1, del Reglamento n.º 1069/2009 como cuerpos enteros o partes de animales, productos de origen animal u otros productos obtenidos a partir de animales, que no están destinados para el consumo humano, incluidos los oocitos, los embriones y el esperma.

9 Véase el punto 6 de las presentes conclusiones.

40. En segundo término, el concepto de «subproducto» en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2008/98 se define por oposición al concepto de «residuo» en el sentido del artículo 3, punto 1), de esta Directiva. En efecto, dicho artículo 5 establece expresamente que los «subproductos» no son residuos. En cambio, los «subproductos animales» en el sentido del artículo 3, punto 1, del Reglamento n.º 1069/2009 pueden ser «residuos» en el sentido de este artículo 3, punto 1), de la Directiva 2008/98, tal como se desprende de los artículos 12, 13 y 14 del Reglamento n.º 1069/2009. Por consiguiente, una sustancia puede ser un «subproducto animal», enmarcado en el concepto de «residuo», sin constituir un «subproducto» en el sentido de la Directiva 2008/98.

41. En tercer término, tal como alega la Comisión, solo pueden considerarse como «subproductos» en el sentido del artículo 5 de la Directiva 2008/98 las sustancias o los objetos respecto de los que exista certeza de que se utilizarán posteriormente sin una transformación ulterior distinta de la práctica industrial normal. Esto excluye que el «subproducto» sea objeto de un procesamiento, en particular mediante la esterilización, mientras que tal procesamiento se contempla específicamente en el caso de los «subproductos animales». [10]

42. En cuarto término, la Directiva 2008/98 indica expresamente [11] que no se aplica a los subproductos animales cubiertos por el Reglamento n.º 1069/2009, [12] excepto a los destinados a la incineración, los vertederos o a ser utilizados en una planta de gas o de compostaje. En estos tres casos, la Directiva 2008/98 se aplica a los «subproductos animales», sin que se haga referencia al concepto de «subproducto» en el sentido del artículo 5 de esta Directiva.

43. De ello se deduce que un material que no sea un «subproducto» en el sentido de la Directiva 2008/98 puede constituir, no obstante, un «subproducto animal» en el sentido del Reglamento n.º 1069/2009.

44. Debo señalar que esta interpretación es conforme con el objetivo del Reglamento n.º 1069/2009, que tiene por objeto establecer un marco completo relativo al transporte de subproductos animales. [13]

45. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la primera cuestión que la definición de «subproductos animales» en el sentido del artículo 3, punto 1, del Reglamento n.º 1069/2009 es independiente de la definición de «subproducto» contenida en el artículo 5 de la Directiva 2008/98, de manera que un material puede ser un «subproducto animal» sin constituir un «subproducto» en el sentido de esta Directiva.

B. Sobre la segunda cuestión prejudicial

46. Mediante la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita, en esencia, al Tribunal de Justicia que aclare cómo debe interpretarse el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006. De este modo, este órgano jurisdiccional desea que se dilucide si todos los traslados de subproductos animales, con independencia de la categoría a la que pertenezcan, quedan excluidos del Reglamento n.º 1013/2006 o si únicamente algunos de estos traslados están excluidos de dicho Reglamento. Esta cuestión fue precisamente objeto de la petición de decisión prejudicial en el asunto ReFood, cuyas conclusiones presenté [14] y que dio lugar a la sentencia del mismo nombre. Tal como he indicado en el punto 36 de las presentes conclusiones, esta sentencia se dictó después de que se hubiera sometido el presente asunto al Tribunal de Justicia.

10 Véanse, en particular, el artículo 2, letra g), inciso iii), el artículo 3, apartado 19, el artículo 12, letra a), inciso ii), el artículo 13, letra d), el artículo 14, letra k), y el artículo 24, letra a), del Reglamento n.º 1069/2009.

11 Véase el artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2008/98.

12 La Directiva 2008/98 se remite al Reglamento n.º 1774/2002, pero, con arreglo al artículo 54 del Reglamento n.º 1069/2009, las referencias al Reglamento n.º 1774/2002 se entenderán hechas al Reglamento n.º 1069/2009.

13 Véase la sentencia ReFood, apartado 56; véase también el artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2008/98.

14 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto ReFood (C-634/17, EU:C:2019:61).

47. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que recuerde lo que dictaminó en el apartado 62 de la sentencia ReFood, a saber, que el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 debe interpretarse en el sentido de que los traslados de subproductos animales objeto del Reglamento n.º 1069/2009 están excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, salvo en los supuestos en que el Reglamento n.º 1069/2009 establezca de forma expresa la aplicación del Reglamento n.º 1013/2006.

48. Los supuestos en cuestión figuran en el artículo 41, apartado 2, letra b), en el artículo 43, apartado 5, letra b), y en el artículo 48, apartado 6, del Reglamento n.º 1069/2009. Todos ellos se refieren a mezclas de subproductos animales con productos peligrosos.

C. Sobre la tercera cuestión prejudicial

49. Mediante la tercera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende averiguar cómo se debe tratar el transporte de mezclas, como las controvertidas en el litigio principal, de subproductos animales [15] con otros materiales, en el presente caso residuos no peligrosos. Pregunta, en esencia, si el Reglamento n.º 1069/2009, examinado a la luz del artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006, debe interpretarse en el sentido de que se aplica a las mezclas de subproductos animales con otros materiales constitutivos de residuos no peligrosos, con independencia de la proporción de subproductos animales en dicha mezcla.

50. La respuesta plantea dificultades, como demuestran las observaciones discrepantes que se han presentado ante el Tribunal de Justicia, tanto en la fase escrita como en la fase oral del procedimiento.

51. Estas dificultades obedecen al hecho de que el Reglamento n.º 1069/2009 no trata expresamente la cuestión de las mezclas de subproductos animales y de residuos no peligrosos, a que la definición de subproductos animales en este Reglamento suscita dudas sobre la aplicación del Reglamento a estas mezclas y a que la relación con el Reglamento n.º 1013/2006 en lo tocante a los residuos no peligrosos no está clara.

52. La cuestión se plantea en el siguiente contexto. Una empresa efectuó el transporte desde los Países Bajos, concretamente de lodos de depuradora, [16] que en el presente asunto constituyen un residuo no peligroso, que se habían mezclado con un subproducto animal de categoría 3, con miras a su procesamiento en una instalación de biogás en Alemania. Dependiendo de si esta mezcla se considera como un subproducto animal, como un residuo o como ambas cosas, su transporte se regirá por el Reglamento n.º 1069/2009 o por el Reglamento n.º 1013/2006, o incluso por ambos Reglamentos.

53. Su trascendencia práctica es considerable. De la resolución de remisión y de las observaciones escritas del Ministerio Fiscal se desprende que los lodos en cuestión, considerados por sí solos y por tanto no asociados con los subproductos animales, se calificarían de «residuo» y que su transporte estaría sujeto al procedimiento de notificación y de autorización previa establecido en el Reglamento n.º 1013/2006. Si, tras haber sido mezclados con un subproducto animal de categoría 3, se consideraran como un subproducto animal de esta categoría y solo estuvieran sujetas al Reglamento

15 En adelante utilizaré la expresión «subproductos animales» para referirme tanto a los «subproductos animales» en el sentido del artículo 3, punto 1, del Reglamento n.º 1069/2009 como a los «productos derivados» en el sentido del artículo 3, punto 2, de dicho Reglamento.

16 Los demás materiales transportados con los subproductos animales se mencionan en el punto 23 de las presentes conclusiones, pero tanto el órgano jurisdiccional remitente como las partes que presentaron observaciones se han concentrado en los lodos de depuradora. A este respecto, quisiera señalar que la salmuera es esencialmente agua salada y que no se han formulado observaciones sobre las mezclas con este material. Asimismo, las aguas residuales son la base de los lodos de depuradora.

n.º 1069/2009, su transporte solo debería venir acompañado de un documento comercial detallando la naturaleza de los materiales de que se trata y, en su caso, de un certificado sanitario,[17] y el procedimiento de notificación y autorización no sería necesario. Por lo tanto, el procedimiento es significativamente más complejo si resulta aplicable el Reglamento n.º 1013/2006.[18]

54. Para poder responder a la cuestión planteada, es preciso interpretar el Reglamento n.º 1069/2009, a la luz de la sentencia ReFood, teniendo en cuenta su tenor literal, su finalidad y su lógica.

1. Las conclusiones extraídas de la sentencia ReFood

55. El asunto que dio lugar a esta sentencia tenía por objeto el transporte desde un Estado miembro de un subproducto animal de la categoría 3, a saber, residuos de cocina, comprendidos en el artículo 10, letra p), del Reglamento n.º 1069/2009, destinados a su tratamiento en una planta de biogás situada en otro Estado miembro. El órgano jurisdiccional remitente deseaba que se dilucidase si este traslado estaba sujeto al Reglamento n.º 1013/2006, y, por tanto, habida cuenta de la naturaleza de los residuos en cuestión, quedaba sujeto al procedimiento de notificación y de autorización previa, o al Reglamento n.º 1069/2009 y a un procedimiento más sencillo. Al considerar que la respuesta dependía de la interpretación del artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006, pidió al Tribunal de Justicia que se pronunciara al respecto.

56. Tal como se ha recordado en el punto 47 de las presentes conclusiones, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 excluye del ámbito de aplicación de este Reglamento los traslados de subproductos animales comprendidos en el Reglamento n.º 1069/2009, *salvo* en los supuestos en que este último Reglamento establezca de forma expresa la aplicación del Reglamento n.º 1013/2006.[19] El Tribunal de Justicia apreció que así sucedía en el caso de las mezclas de subproductos animales con residuos peligrosos, respecto de las cuales el Reglamento n.º 1069/2009 menciona expresamente que están cubiertas por el Reglamento n.º 1013/2006.[20] En cambio, señaló que el transporte de un subproducto animal de categoría 3 no figura entre los supuestos expresamente mencionados en el Reglamento n.º 1069/2009 y, por tanto, que queda fuera del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006.[21]

57. ¿Debe deducirse de esta sentencia que, dado que las mezclas de subproductos animales y de residuos no peligrosos no están expresamente contempladas en estos supuestos, no quedan comprendidas en el Reglamento n.º 1013/2006, sino en el Reglamento n.º 1069/2009?

58. Así lo creen Kamstra Recycling, el Gobierno neerlandés y la Comisión. Los dos primeros consideran que, en lo referente a un subproducto animal de categoría 3 mezclado con un residuo no peligroso, la mezcla queda comprendida en esta misma categoría. La Comisión considera que el transporte de tal mezcla debe tratarse como perteneciente a la categoría 2. El Gobierno francés estima, por su parte, que el traslado de tales mezclas está sujeto al Reglamento n.º 1069/2009, en lo tocante a los subproductos animales que estas mezclas contienen, y al Reglamento n.º 1013/2006 en cuanto a los demás materiales constitutivos de residuos no peligrosos que las componen.[22]

17 Véase el artículo 21, apartado 2, del Reglamento n.º 1069/2009.

18 Véase la sentencia ReFood, apartado 39.

19 El subrayado es mío. Véase la sentencia ReFood, apartados 55, 56 y 62.

20 Véase la sentencia ReFood, apartados 53 y 54.

21 Véase la sentencia ReFood, apartado 55.

22 El Gobierno austriaco y el Ministerio Fiscal únicamente presentaron observaciones en la fase escrita y, por lo tanto, sin disponer de la sentencia ReFood. El Gobierno austriaco considera que el traslado de mezclas de subproductos animales con residuos no peligrosos está comprendido en el Reglamento n.º 1013/2006. El Ministerio Fiscal considera, al igual que el Gobierno francés, pero contrariamente a lo que afirma el Gobierno neerlandés, que el traslado de tales mezclas está sujeto a la aplicación paralela del Reglamento n.º 1013/2006 y del Reglamento n.º 1069/2009.

59. Tal como subraya el órgano jurisdiccional remitente, existen dudas debido al cambio que se ha producido en la definición de «subproductos animales» y de «categoría» de subproductos animales, a raíz de la derogación y la sustitución del Reglamento n.º 1774/2002 por el Reglamento n.º 1069/2009. Este último ya no cubre claramente tales mezclas en sus definiciones. [23]

60. Considero que la sentencia ReFood, en la que el Tribunal de Justicia examinó en detalle el Reglamento n.º 1069/2009, a la luz del Reglamento n.º 1013/2006 y de la Directiva 2008/98, proporciona las herramientas necesarias para responder de manera afirmativa a la cuestión planteada en el punto 57 de las presentes conclusiones.

61. Sin embargo, dado que, en el marco de esta sentencia, el Tribunal de Justicia no tuvo la oportunidad de abordar el problema de las mezclas de subproductos animales con residuos no peligrosos, es preciso examinar esta cuestión, comenzando por exponer las dudas suscitadas por el tenor literal del Reglamento n.º 1069/2009.

2. Las dudas suscitadas por la definición de «subproductos animales» y de «categorías»

62. Los subproductos animales se definen en el artículo 3, punto 1, del Reglamento n.º 1069/2009 como cuerpos enteros o partes de animales, productos de origen animal u otros productos obtenidos a partir de animales, que no están destinados para el consumo humano, incluidos los oocitos, los embriones y el esperma.

63. El concepto de «subproductos animales» establecido por el Reglamento n.º 1774/2002, aunque estaba próximo a esta definición, presentaba una diferencia en la medida en que se remitía a los artículos 4, 5 y 6 de ese Reglamento, que definían tres categorías de subproductos animales. [24] Pues bien, estas definiciones incluían para cada categoría no solo una lista de subproductos animales identificados de forma específica sino también «*cualquier material que* […] *contenga* [*tales subproductos*]». [25]

64. Así pues, con arreglo al Reglamento n.º 1774/2002, era posible, extremo que además no se discute, que los residuos no peligrosos, como los lodos de depuradora, con los que se mezclaban subproductos animales, constituyeran subproductos animales en la medida en que formaban parte de los «material[es] que […] contenga[n] [tales subproductos]».

65. Los artículos 8, 9 y 10 del Reglamento n.º 1069/2009, que reproducen, modificándolas, estas tres categorías de materiales incluyen también listas similares de subproductos animales identificados de forma específica, pero ya no incluyen los términos «cualquier material que […] contenga [tales subproductos]».

66. A raíz del cambio introducido en la definición de «categorías» de subproductos animales, se plantea la cuestión de si tales mezclas siguen constituyendo subproductos animales o si el legislador tuvo la intención de excluir del Reglamento n.º 1069/2009 las mezclas de tales subproductos con otros materiales.

23 Véanse los puntos 12 y 15 de las presentes conclusiones.

24 Véase el punto 11 de las presentes conclusiones.

25 El subrayado es mío. Véase el punto 12 de las presentes conclusiones.

67. Tal como señala el órgano jurisdiccional remitente, una interpretación literal del Reglamento basada únicamente en estas definiciones llevaría a excluir del ámbito de aplicación de este último las mezclas de subproductos animales con otros materiales, pero la toma en consideración de otras disposiciones del Reglamento, en particular las referidas a las mezclas de subproductos animales con residuos peligrosos, y de los antecedentes legislativos de estas disposiciones podría oponerse a tal conclusión.

68. Por consiguiente, es preciso referirse a estas otras disposiciones, que se examinaron en la sentencia ReFood, así como a la génesis del Reglamento n.º 1069/2009, en la siguiente sección.

3. Las disposiciones relativas a las mezclas de subproductos animales y de residuos peligrosos

69. Las mezclas de subproductos animales con residuos peligrosos se contemplan en el artículo 41, apartado 2, letra b), en el artículo 43, apartado 5, letra b), y en el artículo 48, apartado 6, del Reglamento n.º 1069/2009. Leídas a la luz de los trabajos preparatorios, estas disposiciones permiten deducir la postura del legislador por lo que respecta al transporte de mezclas de estos subproductos con residuos *no peligrosos*.

70. Tal como declaró el Tribunal de Justicia en los apartados 53 y 54 de la sentencia ReFood, estas disposiciones establecen una excepción a la aplicación del Reglamento n.º 1069/2009 al prever que los transportes de mezclas de estos subproductos con residuos peligrosos están sujetos al Reglamento n.º 1013/2006.

71. El Tribunal de Justicia dedujo de ello, *a contrario*, en el apartado 55 de dicha sentencia, que, al margen de los supuestos expresamente mencionados en esas disposiciones, el traslado de subproductos animales queda fuera del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006.

72. Procede considerar, a la luz de los trabajos preparatorios del Reglamento n.º 1069/2009, que esta conclusión es aplicable a los traslados de mezclas de subproductos animales con residuos no peligrosos, ya que estas mezclas no se mencionan expresamente en esas mismas disposiciones.

73. En efecto, tal como se desprende de estos trabajos preparatorios,[26] se presentó al Parlamento Europeo una propuesta de modificación del alcance de las excepciones previstas en los artículos 41, 43 y 48, del Reglamento n.º 1069/2009. Las enmiendas propuestas[27] se referían a que las mezclas de subproductos animales con *cualquier* residuo, fuera peligroso o no, solo se importaran a la Unión o se exportaran fuera de esta, transitaran por esta o fueran enviadas de un Estado miembro a otro con arreglo al Reglamento n.º 1013/2006.

74. Al rechazar estas enmiendas, es preciso reconocer que el Parlamento, y por lo tanto el legislador,[28] examinó la cuestión del régimen aplicable al traslado de mezclas de subproductos animales con residuos no peligrosos y que excluyó deliberadamente que su traslado estuviera sujeto al Reglamento n.º 1013/2006.

75. Quisiera añadir que, al actuar de esta manera, el legislador no excluyó estas mezclas del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1069/2009, sino únicamente del de la excepción. De lo anterior se deduce que este Reglamento cubre las mezclas tanto con residuos *peligrosos* como con residuos *no peligrosos*, pero que únicamente el traslado de las primeras está sujeto al Reglamento n.º 1013/2006.

26 Informe del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano («Reglamento sobre subproductos animales»), de 2 de marzo de 2009 (A6-0087/2009).

27 Véanse las enmiendas 111, 113 y 114.

28 El Parlamento rechazó estas enmiendas en primera y única lectura. El texto aprobado por el Parlamento tras esta lectura corresponde con el acto legislativo definitivo, el Reglamento n.º 1069/2009, adoptado por el Parlamento y el Consejo.

76. Debo destacar que no aparece nada en los trabajos preparatorios que indique que, al modificar las definiciones de «subproductos animales» y de «categorías» de subproductos animales, el legislador deseara modificar el alcance del Reglamento n.º 1069/2009 en lo referente a dichas mezclas con residuos no peligrosos. La propuesta inicial de la Comisión sobre la que trabajaron el Parlamento y el Consejo utilizaba unas definiciones similares a las que figuraban en el Reglamento n.º 1774/2002 y, por tanto, las «categorías» incluían los términos «cualquier material que […] contenga [tales subproductos]». El Informe de 2 de marzo de 2009, examinado por el Parlamento,[29] todavía contenía esencialmente estas mismas definiciones. Estas no se modificaron hasta la posición del Parlamento aprobada en primera lectura, del siguiente mes de abril, posición con la que se corresponde el Reglamento n.º 1069/2009 en su versión final, sin que se diera ninguna explicación para este cambio de definiciones.

77. Así pues, los cambios que se han producido en las definiciones de subproductos animales y de categorías de subproductos animales no han tenido efectos en la cuestión de la aplicación del Reglamento n.º 1069/2009 a las mezclas de subproductos animales con residuos no peligrosos.

78. La finalidad del Reglamento n.º 1069/2009 y la lógica de sus disposiciones también corroboran este análisis.

79. En cuanto a los *objetivos* del Reglamento n.º 1069/2009, en primer lugar, debo recordar que de los considerandos 5 y 6 del Reglamento n.º 1069/2009 se desprende que el legislador quiso establecer un marco coherente y global de normas sanitarias aplicables a los subproductos animales, en particular a su transporte, que sean proporcionales a los riesgos sanitarios en que se incurre y que tomen en consideración los riesgos para el medio ambiente.[30] Así pues, el Reglamento n.º 1069/2009 constituye una normativa específica, es decir, una *lex specialis*, en relación con el Reglamento n.º 1013/2006, que engloba todas las manipulaciones de subproductos animales.

80. En segundo lugar, tal como se desprende del considerando 11 del Reglamento n.º 1013/2006 y del artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2008/98, el legislador trató de evitar el solapamiento entre el Reglamento n.º 1069/2009 y el Reglamento n.º 1013/2006 y, por ende, las duplicaciones inútiles, así como excluir, en principio, el transporte de los subproductos animales del ámbito de aplicación de la normativa en materia de residuos.[31]

81. Retomando estos elementos clave de su análisis, el Tribunal de Justicia declaró en el apartado 56 de la sentencia ReFood que mediante el Reglamento n.º 1069/2009 el legislador quiso establecer «un marco completo de las normas aplicables al transporte de los subproductos animales y, salvo excepción expresa, excluir el traslado de los subproductos animales que regula del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006». Dicho de otro modo, el legislador pretendía que el Reglamento n.º 1069/2009 cubriera todos los traslados de subproductos animales, incluyendo las mezclas con residuos, a la vez que sometía al régimen particular del Reglamento n.º 1013/2006 los traslados de mezclas de subproductos animales con residuos peligrosos.

82. La *lógica* del Reglamento n.º 1069/2009 también va en este sentido. Al establecer normas para cualquier transporte de subproductos animales desde la categoría 3, la menos peligrosa, hasta las mezclas con residuos peligrosos, pasando por los subproductos animales de las categorías 2 y 1, el legislador quiso cubrir todas las situaciones relativas al transporte de subproductos animales, incluidas, en consecuencia, las mezclas con residuos no peligrosos.

29 Véase la nota a pie de página 26 de las presentes conclusiones.

30 Véase la sentencia ReFood, apartado 49.

31 Véase la sentencia ReFood, apartados 44, 46 y 47.

83. El hecho de que estos últimos se tienen en cuenta en el Reglamento n.º 1069/2009 también se ve corroborado por el Reglamento de aplicación (UE) n.º 142/2011.[32] En efecto, el Reglamento n.º 142/2011, en su anexo VIII, capítulo III, contiene un modelo del documento comercial que deben rellenar los transportistas, que menciona expresamente entre las mercancías a las que se aplica, las mezclas de subproductos animales con residuos no peligrosos.[33]

84. Así pues, a pesar de las incertidumbres creadas por el cambio en las definiciones de subproductos animales y de categorías de subproductos animales, del conjunto de las normas previstas en el Reglamento n.º 1069/2009 se desprende que este Reglamento se refiere, como el Reglamento n.º 1774/2002 antes de este, a todos los transportes de subproductos animales no destinados al consumo humano, incluidas las mezclas de estos materiales con residuos no peligrosos, y que debe considerarse que dichas mezclas, tal como se hacía anteriormente, constituyen subproductos animales.

85. En este punto del análisis se debe precisar cuáles son las consecuencias que han de extraerse de la aplicación del Reglamento n.º 1069/2009 a las mezclas de subproductos animales con residuos no peligrosos.

4. Las consecuencias derivadas de la aplicación del Reglamento n.º 1069/2009

86. En mi opinión, de la aplicación del Reglamento n.º 1069/2009 resulta que el transporte de mezclas de subproductos animales con residuos no peligrosos debe seguir las normas aplicables a la categoría a la que pertenecen los subproductos animales en cuestión. Así pues, por lo que respecta, como sucede en el presente asunto, a las mezclas de subproductos animales de la categoría 3 con residuos no peligrosos, son de aplicación las normas aplicables al transporte de esta categoría de subproductos animales.

87. Esta consecuencia se desprende de los propios términos del Reglamento n.º 1069/2009. Así pues, este Reglamento establece las normas aplicables a todos los subproductos animales, con independencia de la categoría a la que pertenecen,[34] y las que se aplican específicamente a los subproductos animales en función de sus categorías.[35]

88. Por lo tanto, no comparto el punto de vista del Gobierno francés, según el cual el transporte de estas mezclas está sujeto a la aplicación paralela del Reglamento n.º 1069/2009 y del Reglamento n.º 1013/2006, ni el de la Comisión, según el cual este transporte se rige por las normas aplicables a los subproductos animales de la categoría 2. Por las razones que desarrollaré seguidamente, considero que las interpretaciones que proponen tienen por efecto incrementar las obligaciones que recaen en los operadores económicos en un sentido no previsto en el Reglamento n.º 1069/2009.

32 Reglamento de la Comisión, de 25 de febrero de 2011, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano, y la Directiva 97/78/CE del Consejo en cuanto a determinadas muestras y unidades exentas de los controles veterinarios en la frontera en virtud de la misma (DO 2011, L 54, p. 1), en su versión modificada en último lugar por el Reglamento de Ejecución (UE) 2019/1177 de la Comisión, de 10 de julio de 2019 (DO 2019, L 185, p. 26) (en lo sucesivo, «Reglamento n.º 142/2011»).

33 Las notas relativas a la casilla sobre la naturaleza de la mercancía transportada se remiten en efecto a una lista de mercancías entre las que figuran tales mezclas, que deben reseñarse de la siguiente manera: «[naturaleza del subproducto animal o del producto derivado] mezclado con residuos no peligrosos [código EURAL]».

34 Véase, a modo de ejemplo, el artículo 21 del Reglamento n.º 1069/2009 relativo a la recogida, el transporte y la trazabilidad.

35 Véanse, a modo de ejemplo: los artículos 12 a 14 del Reglamento n.º 1069/2009 relativos a la eliminación y el uso de los materiales, de los cuales el artículo 12 está consagrado a los materiales de la categoría 1, el artículo 13 a los de la categoría 2 y el artículo 14 a los de la de la categoría 3; el artículo 48 de este Reglamento aplicable al envío dentro de la Unión de materiales de las categorías 1 o 2 o de determinados productos derivados de estos materiales y las mezclas con residuos peligrosos o proteínas animales procesadas derivadas de material de la categoría 3.

a) Sobre la aplicación paralela de los dos Reglamentos

89. El Gobierno francés ha indicado que, a su juicio, las mezclas de subproductos animales con residuos no peligrosos están sujetas a la aplicación paralela de ambos Reglamentos. Este Gobierno ha expuesto que, si únicamente fuera aplicable el Reglamento n.º 1069/2009, Francia no podría formular objeciones contra el traslado hacia su territorio de lodos de depuradora mezclados con subproductos animales procedentes de otros Estados miembros, destinados al tratamiento de suelos, como podría hacer sobre la base del artículo 12, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1013/2006.[36] Dicho Gobierno también ha expuesto el riesgo de que una mezcla de lodos de depuradora con residuos de supermercado se transporte a Francia con tales fines sin que se respete la legislación nacional que impone normas estrictas en este ámbito. A falta de una notificación de dicho transporte con arreglo al Reglamento n.º 1013/2006, las autoridades competentes de destino no tendrían conocimiento de este transporte y no podrían someterlo a condiciones, o incluso prohibir su envío.

90. Sin embargo, considero que no es posible la aplicación paralela de estos dos Reglamentos a las mezclas de subproductos animales con residuos no peligrosos. En primer lugar, dejaría sin sentido la excepción relativa a las mezclas con residuos peligrosos, dado que, tal como se ha expuesto anteriormente, de esta excepción, leída a la luz de su génesis, resulta que *únicamente* el transporte de estos últimos está sujeto a la aplicación del Reglamento n.º 1013/2006 y que el transporte de las mezclas con residuos no peligrosos está excluido de dicho Reglamento. En segundo lugar, aunque el Gobierno francés expresa una preocupación real, esta no puede justificar la aplicación paralela de dos Reglamentos, ya que tal aplicación no se puede fundamentar en estos textos, desde el momento en que el transporte en cuestión queda fuera de los supuestos expresamente previstos en el Reglamento n.º 1069/2009 para la aplicación del Reglamento n.º 1013/2006.[37] Por último, la aplicación de dos Reglamentos iría en contra de los objetivos perseguidos por el legislador de evitar la duplicación de normativas.

b) Sobre la clasificación de las mezclas de que se trata en la categoría 2

91. La Comisión ha expuesto que, a su entender, el transporte de mezclas de subproductos animales de la categoría 3 con residuos no peligrosos está sujeto a las normas aplicables a los residuos de la categoría 2. Estas normas más restrictivas mencionadas en el artículo 48, apartados 1 a 5, del Reglamento n.º 1069/2009, en lo referente a los envíos dentro de la Unión, establecen en particular la comunicación previa a las autoridades del Estado miembro de destino.

92. Esta institución alega que el artículo 9 del Reglamento n.º 1069/2009, consagrado a los materiales de la categoría 2, contiene la posición letra h), que reúne los subproductos animales distintos del material de la categoría 1 o la categoría 3. Esta disposición constituye una clasificación residual que, a su entender, abarca todos los materiales que no figuran claramente en las categorías 1 o 3 y puede englobar las mezclas con residuos no peligrosos. A su juicio, tal clasificación sigue la lógica del Reglamento n.º 1069/2009 según la cual, cuando están implicadas diversas categorías, son de aplicación las que establecen el régimen más estricto.

36 El Gobierno francés ha explicado que la mayoría de los Estados miembros no autorizan este tipo de utilización de los lodos de depuradora mezclados con residuos no peligrosos y que Francia lo permite, pero sometiéndolos a normas estrictas. Ha precisado que las autoridades nacionales se reservan el derecho, de conformidad con el artículo 12, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1013/2006, a rechazar los traslados de estos lodos procedentes de Estados miembros que no prevean tales usos de estos lodos.

37 Véase la sentencia ReFood, apartado 55.

93. Es cierto que, en lo referente a las mezclas de materiales que pertenecen a categorías diferentes, la mezcla debe tratarse como si perteneciera a la categoría que impone el régimen más estricto [38] y que este enfoque parece corresponderse con la lógica aplicable, en general, en materia de residuos. [39]

94. No obstante, debo destacar que el legislador indicó que, al adoptar el Reglamento n.º 1069/2009, pretendía reducir la carga administrativa para los operadores económicos al mismo tiempo que preservar un elevado nivel de protección sanitaria. [40] Por lo tanto, en mi opinión no procede aplicar un régimen más estricto, al margen de los supuestos previstos por este Reglamento. [41] Pues bien, me parece que el Tribunal de Justicia iría precisamente más allá de los casos contemplados por el legislador si considerara que el régimen de la categoría 2 debe aplicarse al transporte de mezclas de subproductos animales de la categoría 3 con residuos no peligrosos.

95. En primer término, las normas sobre la aplicación del régimen más estricto solo se prevén para las mezclas de subproductos animales de diferentes categorías, [42] y no para las mezclas de subproductos animales con otros materiales.

96. En segundo término, esta categoría residual, que ya figuraba en el Reglamento n.º 1774/2002, [43] abarca, a tenor de su redacción, los subproductos animales distintos del material de la categoría 1 o la categoría 3. Del considerando 35 del Reglamento n.º 1069/2009 se desprende que se debe aplicar esta categoría residual, como sucedía anteriormente, a los materiales del tipo de los enumerados en las categorías 1, 2 y 3 de dicho Reglamento, pero que no se especifiquen en estas de forma expresa.

97. De este modo, debo señalar que, bajo el Reglamento n.º 1774/2002, materiales como las «pieles» y los «pollitos de un día» no se mencionaban específicamente en ninguna categoría. Por consiguiente, estos materiales probablemente estaban comprendidos en esta categoría residual y debían clasificarse, por defecto, en la categoría 2. [44] El legislador ha conservado esta clasificación residual, como anteriormente, como medida de precaución para que cualquier otro subproducto animal que no figure en ninguna de las tres categorías se clasifique en la categoría 2. En cambio, esta categoría no está destinada a aplicarse a las mezclas con residuos no peligrosos, como tampoco lo estaba con arreglo al Reglamento n.º 1774/2002.

98. En tercer término, en reconocimiento de que la clasificación en la categoría 2 de las mezclas de que se trata tendría un gran impacto en los operadores económicos si se aplicara a toda la cadena de operaciones, [45] la Comisión indicó en la vista que se celebró ante el Tribunal de Justicia que únicamente el *transporte* de estas mezclas debe quedar comprendido en las normas aplicables a los subproductos animales de categoría 2. A su entender, las demás operaciones, en particular la valorización, continúan estando sujetas a las normas aplicables a la categoría 3.

38 Véase el considerando 30 del Reglamento n.º 1069/2009.

39 Véanse, en este sentido, el artículo 28 del Reglamento n.º 1013/2006 y la sentencia de 21 de junio de 2007, Omni Metal Service (C-259/05, EU:C:2007:363), apartados 32 a 35.

40 Véase la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano, presentada el 10 de junio de 2008 [COM(2008) 345 final], apartado 5.4.de la exposición de motivos.

41 Véanse, por ejemplo, las normas específicas aplicables en particular al transporte de los residuos de cocina mencionados en el artículo 21, apartado 4, del Reglamento n.º 1069/2009 y la excepción prevista en el artículo 48, apartado, 6, de este Reglamento.

42 Véanse el artículo 8, letra g), del Reglamento n.º 1069/2009, según el cual se clasifican en la categoría 1 las mezclas de materiales de la categoría 1 con materiales de las categorías 2 y/o 3, así como el artículo 9, letra g), de este Reglamento según el cual se clasifican en la categoría 2 las mezclas de materiales de la categoría 2 y de la categoría 3.

43 Véase el artículo 5, letra g), del Reglamento n.º 1774/2002.

44 Actualmente estos productos se han reclasificado en la categoría 3, que se considera mejor adaptada a su peligrosidad, en el artículo 10, letra b), inciso iii), y en el artículo 10, letra k), inciso iii), del Reglamento n.º 1069/2009, respectivamente.

45 El Gobierno francés indicó en la vista ante el Tribunal de Justicia que, al pasar a la categoría 2, una mezcla destinada a su procesamiento en una planta de compostaje o de biogás debería ser objeto previamente de una esterilización a presión, lo que resultaría particularmente gravoso y costoso para los operadores económicos.

99. Sin embargo, el Reglamento n.º 1069/2009 no prevé en absoluto tal clasificación diferenciada en función de las operaciones a las que se sometan los materiales en cuestión. Tal como se desprende del considerando 29 y del artículo 7 del Reglamento n.º 1069/2009, el único criterio pertinente para la clasificación de los subproductos animales es el grado de riesgo y no la operación efectuada. Por lo tanto, la clasificación de un subproducto animal por categorías es válida para todas las operaciones a las que se someta el subproducto, desde su recogida a su utilización o su eliminación. De lo anterior se deduce que una mezcla de materiales cubierta por el Reglamento n.º 1069/2009 que contenga residuos no peligrosos no puede clasificarse en una categoría más estricta, en el presente caso la categoría 2, únicamente a los efectos de su transporte.

100. Por consiguiente, considero que, por lo que respecta a las mezclas de subproductos animales de la categoría 3 con residuos no peligrosos, tales mezclas están comprendidas en esta categoría y el transporte de esas mezclas dentro de la Unión está sujeto a las normas correspondientes a los subproductos animales de esa misma categoría.

101. El órgano jurisdiccional remitente también pregunta si tales mezclas deben tratarse como subproductos animales con independencia de la proporción de subproductos animales que contengan.

102. La proporción de los materiales no se menciona en el Reglamento n.º 1069/2009 y no parece constituir un dato pertinente. Así pues, una pequeña cantidad de subproductos animales de la categoría 3 mezclada con residuos no peligrosos conduce, en principio, a clasificar esa mezcla como comprendida entre los materiales de la categoría 3.

103. No obstante, esta cuestión refleja una preocupación subyacente, a saber, el riesgo de que la aplicación del Reglamento n.º 1069/2009 a las mezclas en cuestión conduzca a elusiones abusivas del Reglamento n.º 1013/2006. Fue esta preocupación la que condujo al Gobierno francés y a la Comisión a proponer la aplicación de restricciones adicionales. Por consiguiente, abordaré esta cuestión en la siguiente sección.

5. El riesgo de elusión abusiva

104. Se han presentado al Tribunal de Justicia diversos ejemplos de conductas consideradas abusivas.

105. Ya he mencionado el riesgo invocado por el Gobierno francés de que se transporten lodos de depuradora, mezclados con subproductos animales de la categoría 3, para el tratamiento de suelos, sin que las autoridades competentes del Estado miembro de destino estén informadas de ello y que sean empleados vulnerando las normas nacionales.

106. El Gobierno neerlandés, por su parte, ha mencionado la posibilidad de que se carguen residuos no peligrosos en camiones que no hayan sido limpiados de forma suficiente tras haber transportado subproductos animales y que se consideren como una mezcla regulada por el Reglamento n.º 1069/2009, contraviniendo las disposiciones del Reglamento n.º 1013/2006.

107. Por último, el Ministerio Fiscal ha evocado la posibilidad de que las empresas añadan un cartón de leche a residuos no peligrosos para eludir las normas más restrictivas del Reglamento n.º 1013/2006.

108. El incumplimiento claro de las normas de un Estado miembro o de la Unión sería constitutivo de una infracción sujeta a sanciones.

109. Más delicada es la situación en la que el operador económico respete formalmente dichas normas.

110. Debo recordar que para que exista una práctica abusiva es preciso que concurran un elemento subjetivo y un elemento objetivo.[46] El primero implica que la finalidad esencial de la práctica de que se trate consista en obtener una ventaja como consecuencia de la normativa de la Unión creando artificialmente las condiciones requeridas para su obtención.[47] El segundo hace referencia a una serie de circunstancias objetivas de las que se desprende que, a pesar de que se han respetado formalmente las condiciones previstas por la normativa de la Unión, no se ha alcanzado el objetivo perseguido por dicha normativa.[48]

111. Añadir pequeñas cantidades de subproductos animales a residuos no peligrosos, como los lodos de depuradora, podría constituir en algunos casos una práctica abusiva.

112. Este sería el caso si se añadiera un cartón de leche con el único fin de eludir la aplicación del Reglamento n.º 1013/2006 y aplicar el procedimiento más sencillo del Reglamento n.º 1069/2009.

113. En cambio, si el subproducto animal se transporta de conformidad con las prácticas de la profesión y estas prevén en particular que se puedan añadir subproductos animales, como leche en pequeñas cantidades, a lodos de depuradora para su procesamiento en una planta de biogás, no procede considerar que este transporte bajo el régimen del Reglamento n.º 1069/2009 sea constitutivo de una práctica abusiva.

114. El control del respeto de las normas contenidas en el Reglamento n.º 142/2011, en particular en materia de higiene, de trazabilidad y de cantidad de los materiales transportados debería permitir verificar que el transporte efectuado bajo el régimen del Reglamento n.º 1069/2009 no constituye una práctica abusiva.

115. Sin embargo, no puede excluirse que la aplicación del Reglamento n.º 1069/2009 a mezclas de subproductos animales de la categoría 3, incluso de las categorías 1 o 2, con residuos no peligrosos no permita velar de manera adecuada por el respeto del medio ambiente.

116. En efecto, incluso en el caso de subproductos animales de las categorías 1 o 2, aunque el Reglamento n.º 1069/2009 toma en consideración el medio ambiente,[49] si solo se aplica este Reglamento al transporte de mezclas de subproductos animales con residuos no peligrosos, pueden persistir dudas en cuanto a la trazabilidad de estos últimos. Tal como sostuvo el Gobierno francés en la vista celebrada ante el Tribunal de Justicia, esto se explicaría por el hecho de que la notificación del transporte de estas mezclas no revela necesariamente de manera precisa los materiales distintos de los subproductos animales.

117. Asimismo, debo señalar que el artículo 48, apartado 1, letra c), del Reglamento n.º 1069/2009 permite someter el transporte de subproductos animales de las categorías 1 o 2 a condiciones que tienen por objeto proteger la salud pública o animal, pero que no se mencionan los riesgos relacionados con el medio ambiente.

118. Así pues, comprendo las inquietudes relacionadas con el medio ambiente que se han mencionado en el presente asunto, pero considero que estas no autorizan al Tribunal de Justicia a interpretar el Reglamento n.º 1069/2009 de una manera que incremente la carga impuesta a los operadores económicos, como proponen el Gobierno francés y la Comisión, a falta de una base jurídica a tal

46 Véanse mis conclusiones presentadas en el asunto Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:223), punto 110.

47 Véase, en particular, la sentencia de 21 de febrero de 2006, Halifax y otros (C-255/02, EU:C:2006:121), apartado 75.

48 Véanse, en particular, las sentencias de 14 de diciembre de 2000, Emsland-Stärke (C-110/99, EU:C:2000:695), apartado 52, así como de 11 de enero de 2007, Vonk Dairy Products (C-279/05, EU:C:2007:18), apartado 33.

49 Véase la sentencia ReFood, apartado 49.

efecto. Sus propuestas no pueden constituir una interpretación aceptable del Reglamento n.º 1069/2009. En el caso de que pueda acreditarse la realidad de los riesgos mencionados, corresponde al legislador de la Unión modificar la normativa en vigor, en particular el Reglamento n.º 1069/2009.

119. Por consiguiente, en el estado actual de la normativa, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la tercera cuestión que el Reglamento n.º 1069/2009, examinado a la luz del artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006, debe interpretarse en el sentido de que es aplicable a una mezcla de subproductos animales con otros materiales que constituyan residuos no peligrosos, con independencia de la proporción de subproductos animales.

120. Las normas aplicables al transporte de subproductos animales de una categoría determinada mezclados con residuos no peligrosos son las que rigen el transporte de subproductos animales pertenecientes a esa categoría.

V. Conclusión

121. A la vista de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda de la siguiente manera a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden (Tribunal de Apelación de Arnhem-Leeuwarden, Países Bajos):

1) La definición de «subproductos animales» en el sentido del artículo 3, punto 1, del Reglamento (CE) n.º 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1774/2002 (Reglamento sobre subproductos animales), es independiente de la definición de «subproducto» contenida en el artículo 5 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, de manera que un material puede ser un subproducto animal sin constituir un subproducto en el sentido de esta Directiva.

2) El artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, debe interpretarse en el sentido de que los traslados de subproductos animales objeto del Reglamento n.º 1069/2009 están excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, salvo en los supuestos en los que el Reglamento n.º 1069/2009 establezca de forma expresa la aplicación del Reglamento n.º 1013/2006.

   Los supuestos en cuestión figuran en el artículo 41, apartado 2, letra b), en el artículo 43, apartado 5, letra b), y en el artículo 48, apartado 6, del Reglamento n.º 1069/2009. Todos ellos se refieren a mezclas de subproductos animales con productos peligrosos.

3) El Reglamento n.º 1069/2009, examinado a la luz del artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006, debe interpretarse en el sentido de que es aplicable a una mezcla de subproductos animales con otros materiales que constituyan residuos no peligrosos, con independencia de la proporción de subproductos animales.

   Las normas aplicables al transporte de subproductos animales de una categoría determinada mezclados con residuos no peligrosos son las que rigen el transporte de subproductos animales pertenecientes a esa categoría.