SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 9 de julio de 1992 *

En el asunto C-2/90,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Maria Condou-Durande y por el Sr. Xavier Lewis, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes, que designa como domicilio en Luxemburgo el despacho del Sr. Roberto Hayder, representante del Servicio Jurídico, centre Wagner, Kirchberg,

parte demandante,

contra

Reino de Bélgica, representado por el Sr. Robert Hoebaer, directeur d'administration del ministère des Affaires étrangères, du Commerce extérieur et de la Coopération au développement, en calidad de Agente, asistido por el Sr. P. Cartuyvels, adscrito al gabinete del ministre de l'Agriculture, de l'Environnement et du Logement de la Región Valona, que designa como domicilio en Luxemburgo la sede de la Embajada de Bélgica, 4, rue des Girondins,

parte demandada,

que tiene por objeto que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), de la Directiva 84/631/CEE del Consejo, de 6 de diciembre de 1984, relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos (DO L 326, p. 31; EE 15/05, p. 122), y de los artículos 30 y 36 del Tratado CEE, al prohibir almacenar, depositar o verter, hacer almacenar, hacer depositar o hacer verter en la Región Valona residuos procedentes de otro Estado miembro o de una región distinta de la Región Valona,

* Lengua de procedimiento: francés.

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse y P. J. G. Kapteyn, Presidentes de Sala; G. F. Mancini, C. N. Kakouris, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias, M. Díez de Velasco y M. Zuleeg, Jueces;

Abogado General: Sr. F. G. Jacobs;
Secretario: Sr. H. A. Rühl, administrador principal;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídos los informes de las partes en la vistas celebradas el 27 de noviembre de 1990, el 4 de julio de 1991 y el 28 de enero de 1992;

oídas las conclusiones del Abogado General presentadas en audiencias públicas el 10 de enero de 1991, el 19 de septiembre de 1991 y el 29 de enero de 1992;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 3 de enero de 1990, la Comisión de las Comunidades Europeas interpuso un recurso, con arreglo al artículo 169 del Tratado CEE, con el fin de que se declare que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), de la Directiva 84/631/CEE del Consejo, de 6 de diciembre de 1984, relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos (DO L 326, p. 31; EE 15/05, p. 122), y de los artículos 30 y 36 del Tratado CEE, al prohibir almacenar, depositar o verter, hacer almacenar, hacer depositar o hacer verter en la Región Valona residuos procedentes de otro Estado miembro o de una región distinta de la Región Valona.

2 De los autos se deduce que el instrumento básico en materia de gestión de residuos en la Región Valona es el Decreto del Consejo Regional valón, de 5 de julio de 1985, relativo a los residuos (*Moniteur belge* de 14.12.1985), cuyo objetivo es prevenir la aparición de residuos, fomentar el reciclado y la recuperación de energía y de materias y organizar la eliminación de residuos (artículo 1).

3 En cumplimiento del apartado 6 del artículo 19 de este mismo Decreto, que autorizaba al Gobierno regional valón a someter a normas especiales la utilización de los vertederos controlados, de los depósitos y de las instalaciones de tratamiento de residuos procedentes de Estados extranjeros y de otras regiones de Bélgica, dicho Gobierno regional adoptó el Decreto de 19 de marzo de 1987, relativo al vertido de determinados residuos en la Región Valona (*Moniteur belge* de 28.3.1987, p. 4671).

4 Según el artículo 1 de este Decreto, que fue modificado por los Decretos de 9 y de 23 de julio de 1987,

«Se prohíbe almacenar, depositar o verter, hacer almacenar, depositar o verter residuos procedentes de un país extranjero en los depósitos, almacenes y vertederos de residuos sometidos a autorización [...] salvo en los depósitos anexos a una instalación de destrucción, de neutralización o de gestión de residuos tóxicos.

Se prohíbe a los titulares de los establecimientos indicados en el párrafo 1 autorizar o tolerar el depósito o el vertido de residuos procedentes de un país extranjero en sus establecimientos.»

5 El artículo 2 de este mismo Decreto prevé que podrán autorizarse excepciones al artículo 1 a petición de una autoridad pública extranjera. No obstante, sólo se concederá la excepción por un período determinado y deberá responder a circunstancias graves y excepcionales.

6 En virtud del artículo 3, la prohibición establecida en el artículo 1 se aplica igualmente a los residuos procedentes de una región de Bélgica distinta de la Región Valona. Se permiten excepciones en virtud de acuerdos celebrados por la Región Valona con las otras regiones de Bélgica.

7 El artículo 5 del mismo Decreto es del siguiente tenor literal:

«Se consideran procedentes de un país extranjero o de una región distinta de la Región Valona los residuos que no se producen en ésta.

Si el residuo resulta de un proceso en el que han intervenido dos o varios países o regiones, se considera originario del país o región en que ha tenido lugar la última transformación sustancial, económicamente justificada, efectuada en una empresa equipada para ello [...]»

8 Por considerar que esta normativa belga es contraria al Derecho comunitario, en la medida en que prohíbe depositar en la Región Valona residuos procedentes de otros Estados miembros y que, con arreglo al artículo 3 en relación con el artículo 5 del Decreto de 19 de marzo de 1987, antes citados, prohíbe el vertido en la Región Valona de residuos procedentes de otros Estados miembros y que hayan sufrido una transformación sustancial, económicamente justificada, en otra región de Bélgica, la Comisión inició contra el Reino de Bélgica el procedimiento del artículo 169 del Tratado.

9 Para una más amplia exposición de los hechos del litigio, del desarrollo del procedimiento así como de los motivos y alegaciones de las partes, el Tribunal se remite al informe para la vista. En lo sucesivo sólo se hará referencia a estos elementos en la medida exigida por el razonamiento del Tribunal.

10 La Comisión sostiene que la normativa belga es contraria, por una parte, a las Directivas 75/442 y 84/631 y, por otra, a los artículos 30 y 36 del Tratado.

Directiva 75/442

11 La Comisión sostiene que ninguna disposición de la Directiva 75/442, relativa a los residuos, autoriza una prohibición general como la contenida en la normativa belga. Y añade que una prohibición semejante es contraria a los objetivos de la Directiva y al sistema de sus disposiciones, destinadas a garantizar la libre circulación de los residuos en condiciones que no perjudiquen a la salud de las personas ni al medio ambiente.

12 Procede hacer constar que la Directiva 75/442 enuncia ciertos principios y contiene disposiciones de carácter general en materia de gestión de residuos.

13 Así, exige que los Estados miembros adopten las medidas adecuadas para promover la prevención, el reciclado y la transformación de los residuos al igual que las medidas necesarias para asegurar que éstos se gestionan sin poner en peligro la salud de las personas y sin perjudicar al medio ambiente. Exige asimismo que los Estados miembros designen a las autoridades competentes encargadas de la planificación, organización, autorización y supervisión de las operaciones de eliminación de los residuos y estipula que las empresas que se ocupen del transporte, la recogida, el almacenamiento, el depósito o el tratamiento de sus propios residuos o de los residuos ajenos deben obtener una autorización al efecto o someterse a la vigilancia de la autoridad competente.

14 Se deduce de lo que precede que ni el marco general establecido por la Directiva de que se trata ni sus disposiciones prevén de manera específica los intercambios de residuos entre Estados miembros ni contienen una prohibición concreta de adoptar medidas como las instauradas por la normativa controvertida. En consecuencia, procede afirmar que la infracción de la Directiva 75/442, alegada por la Comisión, no ha quedado acreditada.

15 Debe hacerse constar seguidamente que la normativa objeto de litigio es aplicable a los residuos en general, sin distinción entre residuos peligrosos y no peligrosos.

No obstante, como en el ámbito del Derecho comunitario la categoría de los residuos peligrosos está regulada por la Directiva 84/631, procede examinar en primer lugar el régimen instaurado por dicha Directiva.

Directiva 84/631

16 La Directiva 84/631, en su versión modificada por la Directiva 86/279/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986 (DO L 181, p. 13), y adaptada al progreso técnico por la Directiva 87/112/CEE de la Comisión, de 23 de diciembre de 1986 (DO L 48, p. 31), se inserta, según su primer considerando, en los programas de acción comunitaria tendentes a controlar la gestión de los residuos peligrosos. En su segundo considerando se recuerda que los Estados miembros están obligados a adoptar las medidas necesarias para gestionar los residuos tóxicos y peligrosos sin poner en peligro la salud humana y sin atentar contra el medio ambiente. En su tercer considerando, la Directiva indica que los traslados de residuos entre los Estados miembros pueden ser necesarios para gestionar los residuos en las mejores condiciones posibles y, en su séptimo considerando, recuerda la necesidad de un seguimiento y un control de los residuos peligrosos desde el momento de su formación hasta su tratamiento o eliminación en condiciones seguras.

17 Dentro de sus objetivos y en lo que se refiere a la gestión de los residuos de que se trata, la Directiva establece requisitos destinados a garantizar principalmente que la gestión no pone en peligro la salud humana ni el medio ambiente y prevé un sistema de autorización para el almacenamiento, tratamiento o depósito de tales residuos, así como la obligación de los Estados miembros de comunicar a la Comisión determinadas informaciones sobre las instalaciones, establecimientos o empresas autorizadas.

18 Respecto a los traslados transfronterizos de residuos peligrosos para su gestión, la Directiva prevé que, cuando su poseedor tenga la intención de trasladarlos de un Estado miembro a otro o de hacer que transiten por uno o varios Estados miembros, enviará una notificación a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados mediante «un documento de seguimiento» uniforme, que contenga informaciones relativas al origen y a la composición de los residuos, a las disposiciones previstas en materia de trayecto y de seguro así como las medidas que se hayan de adoptar para garantizar la seguridad del transporte (artículo 3).

19 El traslado transfronterizo sólo puede efectuarse una vez que las autoridades competentes de los Estados miembros afectados han acusado recibo de la notificación mencionada. Estos Estados miembros pueden plantear objeciones, que han de estar motivadas basándose en las disposiciones legales y reglamentarias en materia de protección del medio ambiente, de orden público y de seguridad pública o de protección de la salud con arreglo a la Directiva, a otros instrumentos comunitarios o a convenios internacionales que el Estado miembro de que se trate haya celebrado en la materia (artículo 4).

20 De lo anterior se deduce que la Directiva 84/631 ha instaurado un sistema completo aplicable a los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos para su gestión en establecimientos definidos con precisión y se basa en la obligación de notificación detallada previa del poseedor de los residuos; las autoridades nacionales de que se trate tienen la facultad de plantear objeciones, y por consiguiente de prohibir un traslado de residuos peligrosos determinado (por oposición a los traslados de residuos peligrosos contemplados de manera general), para hacer frente a los problemas relativos, por una parte, a la protección del medio ambiente y de la salud y, por otra, al orden y a la seguridad pública. Así, este sistema no permite deducir la posibilidad de que los Estados miembros prohíban globalmente estos movimientos.

21 En consecuencia, procede declarar que la normativa belga controvertida es incompatible con la Directiva de que se trata, en la medida en que impide la aplicación del procedimiento previsto por esta última y establece una prohibición absoluta de importar residuos peligrosos en la Región Valona, aunque atribuya a las autoridades consideradas la facultad de autorizar ciertas excepciones.

Artículos 30 y 36 del Tratado

22 Resta por examinar la normativa belga de que se trata, en la medida en que afecta a los residuos que no están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 84/631, a la luz de los artículos 30 y 36 del Tratado.

23 No se discute que los residuos reciclables y reutilizables, en su caso después de su tratamiento, poseen un valor comercial intrínseco y constituyen mercancías a efectos de la aplicación del Tratado y que están por lo tanto comprendidos dentro del ámbito de aplicación de los artículos 30 y siguientes de dicho texto legal.

24 Son los residuos no reciclables y no reutilizables los que suscitaron que se debatiera ante el Tribunal de Justicia la cuestión de si los residuos están comprendidos también dentro del ámbito de aplicación de los artículos 30 y siguientes.

25 El Gobierno belga alega a este respecto que los residuos no reciclables y no reutilizables no pueden ser considerados como mercancías, en el sentido de los artículos 30 y siguientes del Tratado. En efecto, carecen de valor comercial intrínseco y por este motivo no pueden ser objeto de una venta. Las operaciones de gestión o de vertido de tales residuos están sometidas a las disposiciones del Tratado en materia de libre prestación de servicios.

26 Para responder a esta afirmación, basta señalar que los objetos que son trasladados a través de una frontera para dar lugar a transacciones comerciales están sujetos al artículo 30, sea cual fuere la naturaleza de tales transacciones.

27 Por otra parte, debe destacarse, como se ha expuesto ya ante el Tribunal de Justicia, que la distinción entre residuos reciclables y no reciclables plantea, desde el punto de vista práctico, una grave dificultad, principalmente en lo que se refiere a los controles en frontera. En efecto, dicha distinción se funda en elementos inciertos, que pueden variar con el tiempo, en función del progreso técnico. Además, el carácter reciclable o no de un residuo depende también del coste que implica su reciclado y, por consiguiente, de la rentabilidad de la reutilización prevista, de forma que la apreciación correspondiente es necesariamente subjetiva y depende de factores inestables.

28 Así pues, debe concluirse que los residuos, reciclables o no, deben considerarse productos cuya circulación, con arreglo al artículo 30 del Tratado, no debería, en principio, impedirse.

29 Para justificar los obstáculos impuestos a la circulación de residuos, el Estado demandado alega que la normativa controvertida responde, por una parte, a las exigencias imperativas en materia de protección del medio ambiente y al objetivo de la protección de la salud, que prima sobre el objetivo de la libre circulación de mercancías, y constituye, por otra parte, una medida de salvaguardia excepcional y temporal frente a una afluencia hacia Valonia de residuos procedentes de países limítrofes.

30 En lo relativo al medio ambiente, procede recordar que los residuos son objetos de características especiales. Su acumulación, incluso antes de tornarse peligrosos para la salud, constituye, debido principalmente a la escasa capacidad de cada región o localidad para recibirlas, un peligro para el medio ambiente.

31 En el presente caso, el Gobierno belga alegó, sin que la Comisión se mostrara disconforme, que se ha producido una afluencia masiva y anormal de residuos procedentes de otras regiones para ser depositados en la Región Valona, la cual constituye un peligro real para el medio ambiente, dada la escasa capacidad de esta región.

32 Se sigue de lo que precede que debe estimarse la alegación según la cual las exigencias imperativas en materia de protección del medio ambiente justifican las medidas controvertidas.

33 La Comisión sostiene, no obstante, que en el presente caso no pueden invocarse las exigencias imperativas mencionadas, ya que las medidas de que se trata son discriminatorias contra los residuos procedentes de los otros Estados miembros, que no son más nocivos que los producidos en la Región Valona.

34 Es cierto que las exigencias imperativas sólo entran en juego en caso de medidas indistintamente aplicables a los productos nacionales e importados (véase, principalmente, la sentencia de 25 de julio de 1991, Aragonesa de Publicidad, C-1/90, Rec. p. I-4151). No obstante, para apreciar el carácter discriminatorio o no de la restricción controvertida, debe tenerse en cuenta la particularidad de los residuos. En efecto, el principio de corrección, preferentemente en la fuente misma, de los ataques al medio ambiente, principio establecido para la acción de la Comunidad en lo que respecta al medio ambiente en el apartado 2 del artículo 130 R del Tratado, implica que incumbe a cada región, municipio u otro ente local adoptar las medidas apropiadas para asegurar la recepción, el tratamiento y la gestión de sus propios residuos; en consecuencia, éstos deben gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción, a fin de limitar al máximo su traslado.

35 Por otra parte, este principio concuerda con los principios de autosuficiencia y de proximidad, establecidos en el Convenio de Basilea, de 22 de marzo de 1989, sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación, que ha sido suscrito por la Comunidad (*International environmental Law*, Kluwer, Deventer-Boston, 1991, p. 546).

36 De ello se deduce que, debido a las diferencias existentes entre los residuos producidos en un lugar y en otro y de su relación con el lugar de producción, las medidas objeto de litigio no pueden considerarse discriminatorias.

37 En consecuencia, debe concluirse que procede desestimar el recurso en la medida en que afecta a los residuos no contemplados por la Directiva 84/631.

Costas

38 A tenor del apartado 2 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así se hubiere solicitado. Por

haber sido desestimados en parte los motivos formulados por el Reino de Bélgica, procede aplicar el apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento, y condenar a cada una de las partes a cargar con sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA

decide:

1) **Declarar que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 84/631/CEE del Consejo, de 6 de diciembre de 1984, relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos, al establecer una prohibición absoluta de almacenar, depositar o verter en la Región Valona residuos peligrosos procedentes de otros Estados miembros y al impedir con ello la aplicación del procedimiento establecido por la Directiva.**

2) **Desestimar el recurso en todo lo demás.**

3) **Cada parte cargará con sus propias costas.**

Due Joliet Schockweiler Grévisse

Kapteyn Mancini Kakouris

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Zuleeg

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de julio de 1992.

El Secretario

J.-G. Giraud

El Presidente

O. Due