INFORME PARA LA VISTA
presentado en el asunto C-2/90 *

I. Normativa nacional objeto de controversia

1. El Decreto del Gobierno regional valón, de 17 de mayo de 1983, relativo al depósito de determinados residuos en la Región Valona (*Moniteur belge* de 14.6.1983, p. 7717), establecía lo siguiente:

«*Artículo 1*

Se prohíbe depositar o verter, hacer depositar o hacer verter residuos procedentes de un país extranjero en los depósitos contemplados por el Reglamento General para la Protección del Trabajo [...] y por el Real Decreto de 9 de febrero de 1976 que establece la reglamentación general sobre residuos tóxicos [...], salvo en los depósitos anexos a una instalación de destrucción, de neutralización y 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.

Artículo 2

Se podrán conceder excepciones al artículo 1 [...] a instancia de una autoridad pública extranjera.

Sólo se concederá la excepción por un período determinado y [...] deberá responder a circunstancias graves y excepcionales.

[...]

Artículo 3

Se prohíbe depositar o verter, hacer depositar o hacer verter residuos procedentes de una región distinta de la Región Valona en los establecimientos indicados en el párrafo primero del artículo 1.

[...]

Artículo 5

Se reputan 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 más 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 [...]»

* Lengua de procedimiento: francés.

2. El 19 de marzo de 1987, el Gobierno regional valón adoptó un nuevo Decreto relativo al vertido de determinados residuos en la Región Valona (*Moniteur belge* de 28.3.1987, p. 4671). Este Decreto derogaba el Decreto anterior, a que se ha hecho referencia, reproduciendo de manera casi idéntica sus disposiciones. En la versión del Decreto de 19 de marzo de 1987, el inicio del artículo 1 era del tenor literal siguiente: «Se prohíbe almacenar, depositar o verter, hacer almacenar, hacer depositar o hacer verter [...]».

II. Normativa comunitaria

3. 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), posee una doble base jurídica, a saber los artículos 100 y 235 del Tratado.

4. En su primer considerando, se manifiesta que conviene proceder a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de residuos, habida cuenta de «[...] que una disparidad entre las disposiciones ya aplicables o en período de preparación [...] puede crear unas condiciones de competencia desiguales y tener, por consiguiente, una incidencia directa en el funcionamiento del mercado común [...]».

5. Según su segundo considerando, procede recurrir al artículo 235 del Tratado dado que «[...] parece necesario acompañar esta aproximación de las legislaciones de una acción de la Comunidad tendente a realizar, a través de una regulación más amplia, uno de sus objetivos en el ámbito de la protección del medio y de la mejora de la calidad de vida [...]», y que los poderes de acción requeridos no han sido previstos por el Tratado.

6. Según el tercer considerando, «[...] cualquier regulación en materia de gestión de residuos debe tener como objetivo esencial la protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los residuos».

7. El quinto considerando expone «[...] que una regulación eficaz y coherente de la gestión de los residuos que no obstaculice los intercambios intracomunitarios y que no afecte a las condiciones de competencia debería aplicarse a los bienes muebles de los que el poseedor se desprenda [...]».

8. El apartado 1 del artículo 2 de la Directiva de que se trata establece que «sin perjuicio de la presente Directiva, los Estados miembros podrán adoptar regulaciones específicas para categorías especiales de residuos», y su apartado 2 prevé que quedan excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva determinadas categorías de residuos.

9. En virtud del artículo 3, «los Estados miembros adoptarán las medidas adecuadas para promover la prevención, el reciclaje y la transformación de los residuos [...]» e «informarán a la Comisión, con la suficiente antelación, sobre cualquier proyecto de regulación que tenga por objeto dichas medidas [...]».

10. Según el artículo 5, «los Estados miembros establecerán o designarán la autoridad o autoridades competentes encargadas [...] de la planificación, organización, autoriza-

ción y supervisión de las operaciones de eliminación de los residuos», y obligadas a establecer planes en la materia (artículo 6).

11. Los establecimientos o empresas dedicadas al tratamiento, almacenamiento o depósito de residuos por cuenta ajena deben obtener de la citada autoridad competente una autorización (artículo 8) y son periódicamente controlados por ésta (artículo 9), mientras que «las empresas que se ocupen del transporte, la recogida, el almacenamiento, el depósito o el tratamiento de sus propios residuos, así como las que recojan o transporten por cuenta ajena sus residuos, estarán sometidas a la vigilancia» de dicha autoridad (artículo 10).

12. 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), 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), tiene asimismo como base jurídica los artículos 100 y 235 del Tratado.

13. Según el tercer considerando, «[...] los traslados de residuos entre los Estados miembros [...] pueden ser necesarios para gestionar los residuos en las mejores condiciones posibles».

14. El cuarto considerando enuncia que toda desigualdad entre las disposiciones aplicables en los Estados miembros en lo relativo a la gestión de los residuos peligrosos «[...] puede falsear la competencia y, debido a ello, tener una incidencia directa sobre el funcionamiento del mercado común [...]», y el sexto considerando «que un sistema eficaz y coherente de seguimiento y de control de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos no ha de crear obstáculos a los intercambios intracomunitarios ni afectar a la competencia». Por último, el decimoséptimo considerando prevé que «[...] los Estados miembros podrán fijar puntos de paso de frontera, previa consulta a la Comisión».

15. El artículo 1 de la Directiva de que se trata impone a los Estados miembros la obligación de adoptar «[...] las medidas necesarias para asegurar el seguimiento y el control con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente, de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos [...]» en el interior de la Comunidad.

16. A tal fin, el artículo 3 estipula que «cuando el poseedor de los residuos tenga la intención de trasladar [...] los residuos de un Estado miembro a otro Estado miembro o de hacer que transiten por uno o varios Estados miembros [...] enviará una notificación a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados». Esta notificación se efectúa mediante un documento uniforme.

17. 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 al traslado previsto, que han de estar motivadas basándose en la normativa en materia de protección del medio ambiente y de la salud con arreglo a la presente Directiva y a otros instrumentos comunitarios (artículo 4).

III. Hechos y procedimiento

18. La Comisión recibió el 11 de noviembre de 1986 una denuncia referente a la normativa nacional mencionada. Tras examinar la normativa de que se trata, la Comisión estimó que ésta era contraria al Derecho comunitario. Por consiguiente, el 29 de febrero de 1988 envió, de conformidad con el párrafo primero del artículo 169 del Tratado, un escrito de requerimiento al Ministro belga de Relaciones exteriores, mediante el cual le indicaba que las disposiciones adoptadas por el Ejecutivo valón eran contrarias a las Directivas 75/442 y 84/631 y a los artículos 30 y 36 del Tratado CEE.

19. Al no haber recibido respuesta al citado escrito de requerimiento, la Comisión dirigió al Reino de Bélgica un Dictamen motivado, el 17 de octubre de 1988, instándole a adoptar las medidas necesarias para atenerse al mismo en un plazo de dos meses.

20. No habiendo recibido respuesta al citado Dictamen motivado, la Comisión interpuso el 3 de enero de 1990 el presente recurso solicitando al Tribunal de Justicia que:

— declarara que el Reino de Bélgica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de las Directivas 75/442 y 84/631, y de los artículos 30 y 36 del Tratado «al prohibir almacenar, depositar o verter, hacer almacenar, hacer depositar o hacer verter los residuos procedentes de otro Estado miembro, o de una región distinta de la Región Valona, en esta última»;

— condenara en costas al Reino de Bélgica.

La parte demandada solicitó al Tribunal de Justicia que:

— desestimara el recurso;

— condenara en costas a la Comisión.

21. Visto el informe del Juez Ponente y oído el Abogado General, el Tribunal de Justicia decidió iniciar la fase oral sin previo recibimiento a prueba. No obstante, instó a la Comisión a responder por escrito a dos preguntas y al Gobierno belga a responder a una pregunta.

IV. Motivos y alegaciones de las partes

22. La *Comisión* alega que la Directiva 75/442 persigue un doble objetivo: asegurar por una parte, basándose en el artículo 100 del Tratado, la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros en materia de residuos, a fin de eliminar las diferencias que podrían crear condiciones de competencia desiguales y, por otra, realizar, sobre la base del artículo 235 del Tratado, uno de los objetivos de la Comunidad en el ámbito de la protección del medio ambiente y de la mejora de la calidad de vida, mediante la introducción de una normativa en materia de gestión de residuos. Lo mismo puede decirse de la Directiva 84/631.

23. Ninguna disposición de las Directivas de que se trata autoriza una prohibición como la contenida en la normativa nacional

citada con anterioridad. Una prohibición semejante es contraria no sólo a los objetivos de las Directivas, sino también al sistema de las disposiciones que en ellas aseguran la libre circulación de los residuos en condiciones que no perjudiquen a la salud de la persona ni al medio ambiente.

24. La Comisión sostiene que, además, dicha prohibición está en contradicción con los artículos 30 y 36 del Tratado.

25. En efecto, aquélla puede obstaculizar, directa o indirectamente, inmediata o potencialmente, el comercio intracomunitario y constituir, por consiguiente, una medida de efecto equivalente a restricciones cuantitativas, prohibidas por el artículo 30 (sentencia de 11 de julio de 1974, Dassonville, 8/74, Rec. p. 837).

26. Según la Comisión, las Directivas 75/442 y 84/631 instauran un régimen uniforme y armónico de medidas de autorización y de supervisión de las empresas de gestión de residuos y de seguimiento y de control de los transportes transfronterizos de residuos peligrosos. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, cuando existen medidas comunitarias que instauran un régimen armonizado semejante, un Estado miembro no puede alegar, al amparo del artículo 36, una excepción a la prohibición contenida en el artículo 30 (sentencia de 5 de octubre de 1977, Denkavit, 5/77, Rec. 1555).

27. En cualquier caso, no es posible alegar el artículo 36 en el presente asunto, dado que la prohibición de que se trata constituye una medida discriminatoria arbitraria contra los residuos procedentes de otros Estados miembros, puesto que estos residuos no deben considerarse más peligrosos que los procedentes de la Región Valona. Máxime cuando la definición de los residuos procedentes de un país extranjero o de una región distinta de la Región Valona, contenida en el artículo 5 de los citados Decretos, es extremadamente amplia. Así pues la prohibición discutida es muy rigurosa debido a la amplitud de su ámbito de aplicación.

28. La Comisión alega por último que las posibilidades de conceder excepciones contempladas en los artículos 2 y 4 de los citados Decretos no pueden modificar esta conclusión. En efecto, estas excepciones son facultativas, limitadas en el tiempo y deben responder a circunstancias graves y excepcionales. Según la jurisprudencia de este Tribunal, las formalidades administrativas para la concesión de estas excepciones pueden constituir por sí solas una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa (sentencia de 24 de enero de 1978, Van Tiggele, 82/77, Rec. p. 25).

29. El *Reino de Bélgica*, parte demandada, alega, en primer lugar, que tras la modificación introducida en el Decreto de 19 de marzo de 1987 por el Decreto de 23 de julio de 1987 (*Moniteur belge* de 29.9.1987), el inicio del párrafo primero de su artículo 1, está redactado como sigue: «Se prohíbe almacenar, depositar o verter residuos procedentes de un país extranjero en los depósitos, almacenes y vertederos de residuos sometidos a autorización, con arreglo al Decreto de 5 de julio de 1985 relativo a los residuos [...]».

30. Estas disposiciones tienen por finalidad, por una parte, prohibir a todo productor o poseedor de residuos trasladar éstos para su vertido en establecimientos valones y, por

otra parte, prohibir que los titulares de establecimientos valones acepten residuos.

31. Mediante la adopción del Decreto de 19 de marzo de 1987, sostiene la parte demandada, el Ejecutivo regional valón pretendía reaccionar de forma urgente y provisional ante una afluencia de residuos hacia Valonia procedente de países limítrofes, cuya legislación establecía medidas mucho más rigurosas que las previstas por la normativa comunitaria. De esta forma, el Decreto de que se trata constituye una medida disuasoria de urgencia y de carácter excepcional, cuya razón de ser ha desaparecido en gran medida. En efecto, el Decreto de 19 de marzo de 1987 pronto sería sustituido por un régimen impositivo y sus disposiciones en materia de importación de residuos extranjeros podrían ser derogados antes de finalizar el año 1990.

32. La normativa discutida responde al objetivo de proteger la salud y el medio ambiente y debe considerarse como una medida excepcional y temporal de salvaguardia.

33. Según la parte demandada, toda normativa en materia de residuos, sea comunitaria o nacional, tiene como principal objetivo la protección de la salud y el medio ambiente. En el propio Tratado se reconoce que este objetivo prima sobre el objetivo de la libre circulación de mercancías, como lo atestiguan los artículos 36 y 130 R, y ello se menciona explícitamente, por otra parte, en el tercer considerando de la Directiva 75/442. Una normativa sobre residuos no persigue, en tanto que tal, un objetivo de orden económico y únicamente puede tener una incidencia indirecta sobre los intercambios intracomunitarios.

34. El Gobierno belga sostiene que tal medida no es contraria a las Directivas 75/442 y 84/631. Y hace constar que la Comisión no menciona ningún artículo preciso que haya sido mal aplicado sino que afirma únicamente que el Decreto de 19 de marzo de 1987 es contrario a los objetivos y al sistema de aquéllas.

35. Respecto a la afirmación de la Comisión de que ninguna disposición de las Directivas de que se trata permite a un Estado miembro establecer una prohibición como la que se discute en el presente asunto, la parte demandada sostiene que la normativa controvertida está en perfecta armonía con el régimen de autorización y de planificación instaurado por las Directivas, y permite a la autoridad competente controlar mejor el transporte para el vertido de los residuos mediante un sistema de excepciones a la prohibición de principio.

36. Así, si bien el sistema introducido por la normativa discutida no está explícitamente previsto o autorizado por las Directivas, al menos no está prohibido. En cualquier caso, no infringe disposición alguna de dichas Directivas y respeta plenamente su espíritu.

37. La parte demandada discute la aplicabilidad del artículo 30 en el presente caso, remitiéndose en primer lugar a la definición del concepto de mercancías dado por el Tribunal de Justicia: «productos valorables en dinero y que pueden, como tales, ser objeto de transacciones comerciales» (sentencia de 10 de diciembre de 1968, Comisión/Italia, 7/68, Rec. p. 617).

38. Partiendo de esta definición, si bien los residuos reciclables y reutilizables no pueden ser objeto de transacciones comerciales, no ocurre lo mismo con los residuos no reciclables que son destinados al vertedero y carecen de valor económico alguno. En todo caso, los residuos constituyen un bien específico, *sui generis,* difícilmente equiparables a las otras mercancías.

39. Aun suponiendo que los residuos debieran considerarse como una mercancía, *quod no,* no puede concluirse que la normativa objeto de controversia entra dentro del ámbito de aplicación del artículo 30. En efecto, ésta no regula la importación de residuos sino que establece únicamente una prohibición parcial de almacenamiento referida no sólo a los residuos extranjeros sino asimismo a los residuos procedentes de las regiones de Bélgica a excepción de Valonia.

40. La parte demandada aduce, por último, que en el caso de que la normativa discutida debiera considerarse como constitutiva de una restricción cuantitativa a la importación, prohibida por el artículo 30, *quod no,* hallaría su fundamento jurídico en el artículo 36 y está justificada fundamentalmente por razones de orden público y de protección de la salud y del medio ambiente. En efecto, constituye una medida de salvaguardia de carácter temporal adoptada con el fin de hacer frente a una situación excepcional específica.

41. Esta normativa no es discriminatoria, como pretende la Comisión, pues su finalidad no es proteger operaciones económicas relativas a mercancías de origen valón. Por otra parte, el artículo 36 no excluye que puedan hacerse diferencias entre productos nacionales y productos extranjeros (sentencia de 14 de diciembre de 1979, Henn, 34/79, Rec. p. 3795).

42. La *Comisión* responde que el Decreto de 19 de marzo de 1987 no puede considerarse como una medida de salvaguardia de carácter temporal pues no es más que una continuación del Decreto del Ejecutivo valón, de 17 de mayo de 1983. A propósito de la afirmación de la parte demandada de que el Decreto de 19 de marzo de 1987 ha perdido en gran medida su razón de ser, la Comisión manifiesta su asombro por no haber recibido ninguna información precisa en ese sentido, dado que su escrito de requerimiento y su Dictamen motivado quedaron sin respuesta.

43. Por lo que se refiere a la conformidad de la normativa discutida con las Directivas 75/442 y 84/631, la Comisión alega que éstas establecen a nivel comunitario un marco que asegura la protección de la salud y del medio ambiente sin impedir los intercambios intracomunitarios. Así, las Directivas de que se trata, prevén, respectivamente, un régimen de planificación y de control así como un sistema de notificación y de seguimiento, y no un régimen de prohibición.

44. La finalidad de las Directivas es asegurar, bajo la vigilancia de las autoridades de los Estados miembros, la libre circulación de los residuos a fin de que sean gestionados sin poner en peligro la salud del hombre ni el medio ambiente. Se deduce de la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1990, Zanetti (C-359/88, Rec. p. I-1509) que las medidas adoptadas por los Estados miembros y autorizadas por esta Directiva deben colaborar a la realización de sus objetivos.

45. Las Directivas no autorizan a los Estados miembros a adoptar medidas más restrictivas que las previstas en ellas. Una prohibición como la que se discute va contra los objetivos de las Directivas de que se trata al no estar contemplada en ellas.

46. Por otra parte, la Comisión estima que la normativa controvertida introduce además discriminaciones arbitrarias y encubiertas, por una parte, porque distingue según el origen de los residuos y, por otra, porque el párrafo tercero de su artículo 3 prevé la posibilidad de conceder excepciones a la prohibición general mediante acuerdos celebrados entre el Ejecutivo valón y las autoridades competentes de la Región flamenca y la Región bruselense, posibilidad no prevista a favor de los Estados miembros.

47. En cuanto a la aplicación del artículo 30, la Comisión se remite a la sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 1968, Comisión/Italia, antes citada, para sostener que los residuos, reciclables o no, son mercancías a los fines de la aplicación de esta disposición. Esta conclusión es corroborada por el hecho de que el Tribunal ha adoptado una definición unitaria de los residuos y se abstiene de extraer consecuencias jurídicas de la posibilidad o no de reutilización económica de estas sustancias (sentencia de 28 de marzo de 1990, Zanetti, antes citada).

48. Así, las restricciones cuantitativas a la importación de residuos al igual que cualquier medida de efecto equivalente están prohibidas entre los Estados miembros. Una prohibición como la que se discute constituye, en cualquier caso, una medida de efecto equivalente a una restricción cuantitativa.

49. En lo que se refiere a la posibilidad de aplicar el artículo 36, la Comisión repite que un Estado miembro no puede acogerse a esta disposición cuando se encuentra ante medidas comunitarias que establecen un régimen armonizado como el que instauran las Directivas 75/442 y 84/631 en el ámbito controvertido.

50. El *Gobierno belga* insiste en su alegación principal, a saber, que el objetivo de proteger la salud y el medio ambiente prevalece netamente sobre el de la libre circulación de residuos. Por otra parte, esta prioridad es confirmada por la sentencia del Tribunal de Justicia de 28 de marzo de 1990, Vessoso y Zanetti (asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, Rec. p. I-1461).

51. Así, en el caso de que la libre circulación de los residuos constituya una amenaza para el medio ambiente, la adopción de medidas temporales, como las discutidas en el presente asunto, no está prohibida por las Directivas de que se trata ni es contraria a las normas del Tratado.

C. N. Kakouris
Juez Ponente