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

1. Mediante auto de 2 de mayo de 1991, el Tribunal de Justicia ordenó, de conformidad con el artículo 61 de su Reglamento de Procedimiento, la reapertura de la fase oral en el presente asunto, por estimar necesario oír a las partes en el procedimiento, a los otros Estados miembros y a las demás Instituciones sobre la calificación de una operación relativa a residuos inutilizables y no reciclables.

2. El Tribunal de Justicia instó a las partes en el asunto, a los otros Estados miembros y a las demás Instituciones a definir por escrito su postura sobre la siguiente pregunta:

«La circulación de residuos inutilizables y no reciclables, desprovistos de valor comercial, ¿está comprendida dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación de mercancías o por el contrario las transacciones comerciales relativas a la gestión, al depósito o a la destrucción de los citados residuos se rigen por las disposiciones del Tratado sobre libre circulación de servicios?»

3. En respuesta a esta pregunta, presentaron observaciones escritas, el 5 de junio de 1991, el Gobierno belga, representado por el Sr. R. Hoebaer, en calidad de Agente, y el 6 de junio de 1991, la Comisión de las Comunidades Europeas, representada por la Sra. Condou-Durande y por el Sr. X. Lewis, en calidad de Agentes.

4. El Consejo de las Comunidades Europeas comunicó al Tribunal de Justicia, mediante escrito de 5 de junio de 1991, que «al tratarse de un asunto prejudicial que no cuestiona la validez de uno de sus actos, el Consejo no presenta observaciones sobre esta pregunta».

Observaciones del Gobierno belga

5. El Gobierno belga alega que el residuo inutilizable o no reciclable no es un valor, y por ese motivo, no entra en el circuito económico producción-transformación-consumo. Una operación de gestión de tales residuos constituye una simple prestación de servicios.

6. Así, en lo relativo a la percepción del IVA, sólo se grava la operación de recogida de residuos sin valor, en concepto de prestación de servicios, en tanto que si a dichos residuos se les atribuye un valor, el IVA se percibe no sólo sobre la prestación de servicios sino también sobre los residuos.

7. Según el Gobierno belga, las mercancías son objetos comercializados, y para ser comercializado un objeto debe tener un valor de cambio. Como los residuos inutilizables no tienen valor alguno, no pueden comercializarse, y la transacción comercial que consiste en gestionar los residuos

* Lengua de procedimiento: francés.

inutilizables no tiene por efecto hacer comercializables los residuos.

8. Esta concepción se ajusta a la definición de mercancías aportada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 10 de diciembre de 1968, Comisión/Italia, antes citada. Una transacción comercial puede consistir perfectamente en un objeto que no sea una mercancía. Para que el objeto sobre el que versa una transacción comercial sea considerado mercancía, debe tener un valor. Este valor, a saber, el hecho de que sea «valorable en dinero» según la definición del Tribunal de Justicia, es el que confiere al objeto de que se trata el carácter de mercancía.

9. El Gobierno belga afirma que las transacciones comerciales relativas a la gestión, al depósito o a la destrucción de los residuos inutilizables o no reciclables constituyen operaciones de prestación de servicios comprendidas en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación de servicios.

Observaciones de la Comisión

10. La Comisión estima que la circulación de residuos inutilizables y no reciclables, desprovistos de valor comercial, está comprendida dentro del ámbito de aplicación de las disposiciones de los artículos 30 a 36 del Tratado CEE sobre libre circulación de mercancías por las razones que siguen.

11. Basándose en la definición de mercancías dada por el Tribunal de Justicia en la sentencia de 10 de diciembre de 1968, Comisión/Italia, antes citada, es indudable que los residuos utilizables o reciclables son productos valorables en dinero y que pueden ser objeto de transacciones comerciales.

12. Ahora bien, el Tribunal de Justicia descartó ya la posibilidad de sacar consecuencias jurídicas de una distinción entre residuo reciclable y no reciclable o inutilizable. En la sentencia de 12 de mayo de 1987, Traen (asuntos acumulados 372/85 a 374/85, Rec. p. 2141), apartado 7, el Tribunal de Justicia destacó la amplitud del ámbito de aplicación de la Directiva 75/442, y en la sentencia de 28 de marzo de 1990, Vessoso y Zanetti, citada anteriormente, declaró que «el concepto de residuo no excluye las sustancias y objetos que puedan reutilizarse económicamente».

13. Por consiguiente, el Tribunal de Justicia obligó a someter al mismo régimen jurídico los objetos o sustancias de que su poseedor se deshace, con independencia de si este último tiene intención de reciclar o de reutilizar los objetos de que se trata. Así, el carácter reciclable o no de un objeto, que depende de la intención de su poseedor, constituye un elemento psicológico o subjetivo que no afecta a la característica objetiva del objeto. En consecuencia, es lógico someter la circulación de residuos en general, cuya característica objetiva es la misma, a las mismas disposiciones del Tratado, a saber las relativas a la circulación de mercancías.

14. La Comisión sostiene además que la distinción entre residuo utilizable e inutilizable o no reciclable es difícil de establecer.

15. En efecto, el reciclado, como cualquier procedimiento industrial, tiene un coste que puede variar de una materia a otra. Así, una materia puede ser técnicamente reciclable sin que su reciclado sea rentable. La naturaleza reciclable o no de un objeto puede, pues, depender en gran medida de factores

económicos fluctuantes, y de factores tecnológicos que están en perpetua evolución. Depende, asimismo, del coste de las formas alternativas a que un poseedor puede deshacerse del objeto de que se trata.

16. La Comisión cita como ejemplos, a este respecto, el papel, el cartón y el vidrio, sustancias en principio reciclables, pero que pueden no ser recicladas por no existir en una zona determina una red de recogida y de tratamiento para su reciclado. El índice de reciclado de estos productos varía sustancialmente en el tiempo y de un Estado miembro a otro.

17. Por otra parte, la Comisión alega que, en la medida en que cabe esta distinción, ésta se hace a partir de criterios subjetivos, ajenos en gran medida a la propia naturaleza del objeto de que se trata, que son contrarios a los criterios adoptados por el Tribunal de Justicia.

18. En efecto, la distinción entre objeto reciclable y no reciclable depende en principio del destino del referido objeto, que depende a su vez de la voluntad de su poseedor. De esta forma, un elemento subjetivo o psicológico determina el destino del objeto.

19. El Tribunal de Justicia rechazó una distinción entre objetos comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la libre circulación de mercancías y objetos que no lo están, basada en criterios subjetivos de destino del objeto según la voluntad de su poseedor, y dio a entender que las disposiciones relativas a la libre circulación de mercancías se aplican a la circulación de los objetos tanto si están destinados a entrar en el circuito económico como a salir de él a través del consumo (sentencias de 10 de noviembre de 1982, Rau, 261/81, Rec. p. 3961, y de 7 de marzo de 1990, GB-Inno-BM, C-362/88, Rec. p. I-667).

20. Así, el Tribunal de Justicia hace depender el régimen jurídico aplicable a una cosa de su naturaleza y no del destino deseado por su poseedor. Por consiguiente, cabe afirmar que, en atención a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las disposiciones del Tratado relativas a la libre circulación de mercancías son aplicables cuando una cosa está destinada a salir del circuito económico bien a causa de su consumo por el poseedor o de su destrucción, si este último considera que la cosa ya no tiene valor para él.

21. La Comisión se refiere seguidamente a la definición aportada por el Tribunal de Justicia en su sentencia de 10 de diciembre de 1968, Comisión/Italia, antes citada, para sostener que incluso los residuos inutilizables están comprendidos, como tales, en el concepto de mercancía en el sentido del artículo 30 del Tratado, en la medida en que pueden ser objeto de una operación de transporte, de un tratamiento o de una operación de gestión, todas ellas transacciones comerciales. De entrada, sería difícil calificar un residuo como «desprovisto de valor comercial», pues una cosa puede carecer de valor para una persona y tener un valor comercial para otra.

22. La Comisión destaca que la definición mencionada anteriormente no es la única que ha aportado el Tribunal de Justicia. Así, según la sentencia de 11 de julio de 1985, Cinéthèque (asuntos acumulados 60/84 y 61/84, Rec. p. 2605), apartado 10, «[...] no pueden considerarse "servicios", en el sen-

tido del Tratado, los trabajos de fabricación de películas de video, por cuanto las prestaciones del fabricante de dichos productos se orientan directamente a la fabricación de un objeto material que está, por otra parte, clasificado en el Arancel Aduanero Común [...]».

23. El Tribunal de Justicia tomó la clasificación del Arancel Aduanero Común como indicador de que estaba en presencia de una mercancía en el sentido del Título I del Tratado. La Comisión alega que los residuos figuran en la Nomenclatura arancelaria en diversas ocasiones, y más en concreto en el Capítulo 23 «Residuos y desperdicios de las industrias alimentarias; alimentos preparados para animales» [Reglamento (CEE) nº 2472/90 de la Comisión, de 31 de julio de 1990, por el que se modifica el Anexo I del Reglamento nº 2658/87 del Consejo, relativo a la nomenclatura arancelaria y estadística y al arancel aduanero común, DO L 247]. La Nomenclatura no distingue entre residuos reciclables y no reciclables.

24. La Comisión se refiere, en este contexto, a la sentencia de 7 de febrero de 1985, ADBHU (240/83, Rec. p. 531), para sostener que el Tribunal de Justicia calificó de mercancías a los aceites usados, destinados a la eliminación.

25. La Comisión destaca además que, aunque los residuos inutilizables son objeto de prestaciones de servicios, ello no vincula los residuos como tales a las disposiciones del Tratado en materia de libre circulación de servicios. El hecho de que el tratamiento o la gestión de dichos residuos sea un servicio en el sentido del artículo 59 del Tratado no incluye la circulación de éstos dentro del ámbito de aplicación de esta disposición. La Comisión se refiere a este respecto, al carácter «residual» del concepto de servicios según el artículo 60 del Tratado, y a la aplicación estricta de este principio por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 30 de abril de 1991, Boscher, C-239/90, Rec. p. I-2023).

26. Por último, la Comisión afirma que su postura concuerda con la solución dada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en un asunto análogo al actual. En su sentencia de 23 de junio de 1978, City of Philadelphia/New Jersey (473 U. S. 617; S. Ct. 2531; 1978 U. S. LEXIS 37), el Tribunal Supremo declaró que los residuos, aun aquellos que carecen de valor, deberían gozar de la protección constitucional del comercio interestatal. En efecto, para prevenir la afluencia de residuos de Nueva York, el Estado de New Jersey prohibió la descarga de residuos procedentes de otros Estados en los vertederos situados en su territorio. El citado Tribunal declaró claramente que los residuos de cualquier género eran «mercancías» y por consiguiente debían circular libremente.

Respuestas a las preguntas formuladas por el Tribunal de Justicia

27. Mediante este mismo auto de 2 de mayo de 1991, el Tribunal de Justicia instó al Gobierno belga a precisar por escrito si las operaciones prohibidas por el Decreto del Gobierno regional valón de 19 de marzo de 1987, relativo al vertido de determinados residuos en la Región Valona, se refieren a residuos reciclables o no reciclables.

28. El Gobierno belga respondió a dicha pregunta de la siguiente forma:

«El Decreto del Gobierno regional valón de 19 de marzo de 1987 prohíbe almacenar,

depositar o verter en los depósitos, almacenes y vertederos residuos sometidos a autorización en virtud del Decreto de 5 de julio de 1985 relativo a los residuos o de la Ley de 22 de julio de 1974 sobre residuos tóxicos, salvo en los depósitos anexos a una instalación de destrucción, de neutralización y de gestión de residuos tóxicos.

Esta formulación implica que, en realidad, sólo se refieren a los vertidos controlados y a los depósitos provisionales. El régimen de autorización de vertidos se rige por el Decreto del Gobierno de 23 de julio de 1987 y el de los depósitos provisionales por el Reglamento General para la Protección del Trabajo (artículo 16). En lo que respecta a los residuos tóxicos, la práctica de la Administración ha consistido siempre en prohibir su vertido.

El depósito de "productos, productos accesorios y subproductos resultantes de un procedimiento industrial que son reciclados o utilizados en otro procedimiento de producción" (artículo 3 del Decreto de 5 de julio de 1985), tanto definitivo como provisional, no ha estado nunca sometido a los regímenes de autorización mencionados pero sí al de los establecimientos clasificados en el Reglamento General para la Protección del Trabajo.

El Decreto de 19 de marzo de 1987 no contempla pues las "materias primas secundarias" sino los residuos inutilizables y no reciclables o que no son efectivamente utilizados o reciclados.»

29. El Tribunal de Justicia instó igualmente a la Comisión a informarle por escrito sobre las medidas legales comunitarias que pudieran estar en curso de elaboración en lo relativo al traslado transfronterizo y al almacenamiento, vertido o depósito de residuos no peligrosos pero no reciclables, y si tenía intención de proponer medidas que limitaran los movimientos transfronterizos de residuos no peligrosos pero no reciclables.

30. La Comisión respondió como sigue:

«1. Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad (DO 1990, C 289, p. 9).

Esta propuesta pretende sustituir el régimen comunitario de vigilancia y de control dentro de la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos, instaurado por la Directiva 84/631/CEE del Consejo, de 6 de diciembre de 1984.

Esta reforma fue considerada necesaria, por una parte, a fin de respetar los compromisos contraídos por la Comunidad en el marco del Convenio de Basilea de 22 de marzo de 1989 y del Convenio de Lomé IV de 15 de diciembre de 1989, y por otra, para aplicar los principios de la estrategia comunitaria para la gestión de residuos propuesta por la Comisión y aprobada por el Consejo mediante su Resolución de 7 de mayo de 1990 sobre la política en materia de residuos (DO C 122, p. 2).

Esta propuesta contempla todos los residuos. No obstante, prevé excepciones para determinadas categorías de residuos no contaminantes, destinados a su aprovechamiento.

La propuesta trata de forma diferente la circulación de residuos dentro de la Comunidad, por una parte, y las exportaciones fuera de la Comunidad, las importaciones hacia la Comunidad y el tránsito a través de la Comunidad.

La circulación de residuos dentro de la Comunidad se realiza sobre la base de los principios de la supresión de fronteras interiores con vistas al establecimiento del gran mercado interior y según las líneas directrices descritas por la estrategia comunitaria para la gestión de residuos.

Estas líneas directrices se resumen de la siguiente forma:

Reducción de los riesgos que los movimientos de residuos implican para el medio ambiente, en especial, de aquellos que tienen que ver con el transporte y la gestión, lo que se traduce en la aplicación del principio de la gestión de residuos en el centro adecuado más próximo empleando las tecnologías más apropiadas que garanticen un alto nivel de protección. A este respecto, la propuesta establece, a propósito de los traslados de residuos para su gestión, la aplicación de un régimen de control basado en la obligación de notificar todos los traslados a las autoridades competentes, incluso aquellos que afecten a un solo Estado. Cualquier traslado que salga de la jurisdicción de una autoridad competente para entrar en la jurisdicción de otro Estado miembro será apreciado por las autoridades competentes afectadas según criterios comunitarios y objetivos, a saber, el de la gestión racional desde el punto de vista ecológico y el de la proximidad.

En efecto, en su apreciación, la autoridad competente de expedición y/o de destino tendrá en cuenta todas las circunstancias oportunas como la situación geográfica, la clase de residuos, los aspectos económicos de la operación para evitar cualquier distorsión arbitraria de la competencia, la capacidad y la disponibilidad del centro previsto, la ejecución del programa o de planes establecidos con motivo de obligaciones comunitarias.

El traslado sólo puede efectuarse tras la recepción por el autor de la notificación de la autorización emitida por la autoridad competente de destino.

Se establece un régimen más flexible para los residuos destinados a su aprovechamiento.

Las condiciones de exportación de residuos de la Comunidad y su importación hacia la Comunidad, reflejan las disposiciones y obligaciones que resultan del Convenio de Basilea y del Convenio de Lomé IV.

2. Adopción por el Consejo de una Directiva relativa a los residuos.

El 18 de marzo de 1991, el Consejo adoptó la Directiva 91/156/CEE por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos (DO L 78, p. 32). Esta Directiva, impone a los Estados miembros, a través de las disposiciones de su artículo 5, la obligación de adoptar las medidas adecuadas en lo tocante a la gestión de los residuos, en cooperación con otros Estados miembros cuando ello sea necesario u oportuno, con vistas a la creación de una red integrada de instalaciones de gestión teniendo en cuenta las mejores tecnologías disponibles que no impliquen costes excesivos.

La finalidad de la creación de dicha red no es otra que la de permitir a la Comunidad en su conjunto llegar a la autosuficiencia en materia de gestión de sus residuos y a cada Estado miembro individualmente tender hacia ese objetivo, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de instalaciones especializadas para determinado tipo de residuos.

Dicha red deberá permitir además la gestión de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas, mediante la utilización de los métodos y las tecnologías más apropiadas para garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública.

En lo referente a la gestión, esta Directiva refleja la orientación expresada en la estrategia para la gestión de los residuos, a saber, la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas, y la gestión racional de los residuos desde el punto de vista ecológico. El principio de cooperación entre Estados miembros para la creación de una red integrada y adecuada se extiende al establecimiento de planes de gestión que se realizará en colaboración con los demás Estados miembros y con la Comisión.

3. Propuesta de una Directiva sobre vertido de residuos.

Esta propuesta tiene por objeto armonizar las normas sobre medio ambiente y las normas técnicas sobre vertido de residuos de suerte que se instaure un nivel elevado de protección del medio ambiente, se eviten las distorsiones en la competencia y la gestión de residuos en instalaciones de bajo coste en las que el nivel de protección del medio ambiente es bajo.»

C. N. Kakouris
Juez Ponente