SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera)
de 14 de abril de 2005 *

En el asunto C-6/03,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Verwaltungsgericht Koblenz (Alemania), mediante resolución de 4 de diciembre de 2002, recibida en el Tribunal de Justicia el 8 de enero de 2003, en el procedimiento entre

Deponiezweckverband Eiterköpfe

y

Land Rheinland-Pfalz,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Primera),

integrado por el Sr. P. Jann, Presidente de Sala, y la Sra. N. Colneric y los Sres. J.N. Cunha Rodrigues (Ponente), M. Ilešič y E. Levits, Jueces;

* Lengua de procedimiento: alemán.

Abogado General: Sr. D. Ruiz-Jarabo Colomer;
Secretaria: Sra. K. Sztranc, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 15 de septiembre de 2004;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Deponiezweckverband Eiterköpfe, por los Sres. W. Klett, G. Moesta y A. Oexle, Rechtsanwälte;

— en nombre del Land Rheinland-Pfalz, por el Sr. P. Delorme, en calidad de agente, asistido por el Sr. D. Sellner, Rechtsanwalt;

— en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. W.-D. Plessing y M. Lumma y la Sra. A. Tiemann, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por la Sra. H.G. Sevenster, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno austriaco, por los Sres. E. Riedl y M. Hauer, en calidad de agentes;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. U. Wölker y M. Konstantinidis, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 30 de noviembre de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 5 de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO L 182, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva»), del artículo 176 CE y del principio de proporcionalidad.

2 Dicha petición se planteó en el marco de un litigio entre la asociación Deponiezweckverband Eiterköpfe (en lo sucesivo, «Deponiezweckverband») y el Land Rheinland-Pfalz (Estado federado de Renania-Palatinado) en relación con una autorización para la explotación de un vertedero.

Marco jurídico

Derecho comunitario

3 El artículo 176 CE, enmarcado dentro de la política de la Comunidad en materia de medio ambiente, prevé lo siguiente:

«Las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo 175 no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y se notificarán a la Comisión.»

4 La Directiva se adoptó sobre la base del artículo 130 S, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 175 CE, apartado 1, tras su modificación).

5 El artículo 1, apartado 1, de la Directiva prevé lo siguiente:

«A fin de cumplir los requisitos de la Directiva 75/442/CEE y, en particular, de sus artículos 3 y 4, el objetivo de la presente Directiva es establecer, mediante rigurosos requisitos técnicos y operativos sobre residuos y vertidos, medidas, procedimientos y orientaciones para impedir o reducir, en la medida de lo posible, los efectos negativos en el medio ambiente del vertido de residuos, en particular la

contaminación de las aguas superficiales, las aguas subterráneas, el suelo y el aire, y del medio ambiente mundial, incluido el efecto invernadero, así como cualquier riesgo derivado para la salud humana, durante todo el ciclo de vida del vertedero.»

6 El artículo 2, letra a), de la Directiva define «residuo» como toda sustancia u objeto que caiga en el ámbito de aplicación 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). Esta norma define «residuo», en su artículo 1, letra a), como «cualquier substancia u objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor».

7 Los «residuos municipales» incluyen, con arreglo al artículo 2, letra b), de la Directiva, «los residuos domésticos y de otro tipo que, por su naturaleza o su composición, puedan asimilarse a los residuos domésticos».

8 A tenor del artículo 2, letra m), de la Directiva, se consideran «residuos biodegradables» «todos los residuos que puedan descomponerse de forma aerobia o anaerobia, tales como residuos de alimentos y de jardín, el papel y el cartón».

9 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva dispone lo siguiente:

«Los Estados miembros aplicarán la presente Directiva a todo vertedero con arreglo a la definición que figura en la letra g) del artículo 2.»

10 Según el artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva:

«1. Los Estados miembros elaborarán una estrategia nacional para reducir los residuos biodegradables destinados a vertederos a más tardar dos años después de la fecha a que se refiere el apartado 1 del artículo 18, y notificarán dicha estrategia a la Comisión. Esta estrategia incluirá medidas que permitan alcanzar los objetivos contemplados en el apartado 2 en particular mediante reciclado, compostaje, biogasificación o valorización de materiales/energía. [...]

2. Dicho plan deberá garantizar que:

a) a más tardar cinco años después de la fecha a que se refiere el apartado 1 del artículo 18, los residuos municipales biodegradables destinados a vertederos deberán haberse reducido hasta el 75 % de la cantidad total (en peso) de los residuos municipales biodegradables generados en 1995 o en el último año anterior a 1995 para el que se disponga de datos normalizados de Eurostat;

b) a más tardar ocho años después de la fecha a que se refiere el apartado 1 del artículo 18, los residuos municipales biodegradables destinados a vertederos deberán haberse reducido hasta el 50 % de la cantidad total (en peso) de los residuos municipales biodegradables generados en 1995 o en el último año anterior a 1995 para el que se disponga de datos normalizados de Eurostat;

c) a más tardar quince años después de la fecha a que se refiere el apartado 1 del artículo 18, los residuos municipales biodegradables destinados a vertederos

deberán haberse reducido hasta un 35 % de la cantidad total (en peso) de los residuos municipales biodegradables generados en 1995 o en el último año anterior a 1995 para el que se disponga de datos normalizados de Eurostat.

[...]»

11 El artículo 6, letra a), de la Directiva señala:

«Los Estados miembros tomarán medidas a fin de que:

a) Sólo se depositen en un vertedero los residuos que hayan sido objeto de tratamiento. Esta disposición no se aplicará a los residuos inertes cuyo tratamiento sea técnicamente inviable, o a cualquier otro residuo cuyo tratamiento no contribuya a los objetivos establecidos en el artículo 1 de la Directiva reduciendo la cantidad de residuos o los peligros para la salud humana o el medio ambiente».

12 La fecha prevista en el artículo 18, apartado 1, de la Directiva, a la que se remite su artículo 5, es el 16 de julio de 2001. Se trata de la fecha en la que finaliza el plazo para que los Estados miembros adapten su Derecho interno a la Directiva.

Derecho nacional

13 La adopción del Reglamento sobre el depósito ecológico de residuos municipales (Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen), de 20 de febrero de 2001 (BGBl. 2001 I, p. 305; en lo sucesivo, «Reglamento de 2001»), tuvo por objeto adaptar el Derecho interno alemán a lo dispuesto en la Directiva.

14 Los «residuos municipales» se definen en el artículo 2, apartado 1, del Reglamento de 2001 como «los residuos domésticos y de otro tipo que, por su naturaleza o su composición, puedan asimilarse a los residuos domésticos».

15 Los «residuos que pueden eliminarse como residuos municipales» incluyen, con arreglo al artículo 2, apartado 2, del Reglamento de 2001, «los residuos que, por su naturaleza o composición, puedan eliminarse conjuntamente con los residuos municipales o del mismo modo que éstos, en particular los lodos procedentes de centrales depuradoras de aguas residuales urbanas o de otras aguas residuales que presenten un grado de contaminación igualmente bajo, las materias y lodos fecales, los residuos de centrales depuradoras de aguas, los lodos procedentes de la depuración de aguas, los residuos de la construcción y los residuos específicamente vinculados a la producción [...]».

16 El artículo 3, apartado 3, de dicho Reglamento prevé lo siguiente:

«Los residuos urbanos y los residuos en el sentido del artículo 2, apartado 2, con la excepción de los residuos tratados por medios mecánico-biológicos, sólo pueden depositarse en vertederos cuando respeten los criterios de admisión de residuos previstos en el anexo 1 para las clases de vertederos I o II.»

17 El artículo 4, apartado 1, del mismo Reglamento dispone lo siguiente:

«Los residuos tratados por medios mecánico-biológicos sólo pueden depositarse en vertederos cuando:

[...]

2) los residuos cumplan los criterios de admisión recogidos en el anexo 2 [...]».

18 El anexo 1 del Reglamento de 2001 prevé que, a efectos de la admisión de residuos en los vertederos, deberán respetarse los siguientes valores:

Nº	Parámetro	Valores de admisión	
		Vertederos clase I	Vertederos clase II
2	Proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original		
2.01	Determinada como pérdida por calcinación	<= 3 % en masa	<= 5 % en masa
2.02	Determinada como COT [carbono orgánico total]	<= 1 % en masa	<= 3 % en masa
4	Criterios en materia de eluatos		
4.03	COT	<= 20 mg/l	<= 100 mg/l

19 El anexo 2 del mismo Reglamento dispone que, a efectos de la admisión en los vertederos de residuos tratados por medios mecánico-biológicos, deberán respetarse los siguientes valores:

Nº	Parámetro	Valores de admisión
2	Proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original determinada como COT	<= 18 % en masa
4	Criterios en materia de eluatos	
4.03	COT	<= 250 mg/l
5	Biodegradabilidad del residuo seco de la sustancia original, determinada como actividad anaerobia (AT_4) o como tasa de generación de gas mediante la prueba de fermentación (GB_{21})	<= 5 mg/g <= 20 l/kg

20 El Reglamento de 2001 entró en vigor el 1 de marzo de 2001. Su artículo 6 prevé, con carácter de disposición transitoria, que pueden autorizarse, bajo determinadas condiciones, el depósito en vertederos de residuos que no cumplan sus criterios, hasta el 31 de mayo de 2005, y el depósito de residuos que sí los cumplan en vertederos antiguos que no reúnan los requisitos exigidos, hasta el 15 de julio de 2009.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

21 La parte demandante en el litigio principal, la Deponiezweckverband, es una agrupación de los Landkreise (distritos) de Mayen-Koblenz y de Cochem-Zell y de la ciudad de Coblenza encargada de la explotación del vertedero central de Eiterköpfe.

Pretende obtener del Land Rheinland-Pfalz, parte demandada en el litigio principal, la autorización para rellenar, con posterioridad al 31 de mayo de 2005 y, como máximo, hasta el 31 de diciembre de 2013, dos sectores del vertedero con residuos tratados únicamente por medios mecánicos. El Land Rheinland-Pfalz sostiene que la normativa nacional aplicable no lo permite.

22 El Verwaltungsgericht Koblenz (Tribunal contencioso-administrativo de Coblenza), que conoce del litigio, experimentó dudas en cuanto a la compatibilidad de dicha normativa nacional con el artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva y con el principio comunitario de proporcionalidad. Por ello, decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) El artículo 5, apartado 1, de la Directiva relativa al vertido de residuos, por el que se regula la elaboración de una estrategia para reducir los residuos biodegradables destinados a vertederos, ¿debe entenderse en el sentido de que, más allá de las medidas mencionadas en el artículo 5, apartado 2, a saber, la reducción de la cantidad de los residuos municipales biodegradables destinados a vertederos a un porcentaje dado en peso de la cantidad total de residuos municipales biodegradables generados en un año civil de referencia, cabe imponer, en el marco del artículo 176 CE, medidas de mayor protección mediante una disposición nacional que tiene por objeto adaptar el derecho interno a dichas normas comunitarias, de modo que los residuos municipales y los eliminables como residuos municipales sólo puedan ser depositados en vertederos, si se respeta el correspondiente criterio de admisión de residuos constituido por la "proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original" (determinada como pérdida por calcinación o como COT)?

2) a) En caso de respuesta afirmativa, ¿debe entenderse el referido artículo 5, apartado 2, de la Directiva, en el sentido de que una normativa nacional cumple, respetando el principio comunitario de proporcionalidad, las exigencias previstas en el precepto, a saber:

— un porcentaje del 75 % en peso, a partir del 16 de julio de 2006,

— un porcentaje del 50 % en peso, a partir del 16 de julio de 2009, y

— un porcentaje del 35 % en peso, a partir del 16 de julio de 2016,

si establece que, en el caso de los residuos municipales y los eliminables como residuos municipales, la proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original debe ser, a partir del 1 de junio de 2005, considerada como pérdida por calcinación menor o igual a un 5 % en masa y determinada como COT menor o igual a un 3 % en masa; y que los residuos tratados por medios mecánico-biológicos sólo han de depositarse en vertederos antiguos, a partir del 1 de marzo de 2001, como máximo hasta el 15 de julio de 2009 y, en algunos casos concretos, también después de dicha fecha, si la proporción de materia orgánica del residuo seco de la sustancia original resulta, determinada como COT, menor o igual a un 18 % en masa, y el grado de biodegradabilidad del residuo seco de la sustancia original es, precisado como actividad anaerobia (AT_4), menor o igual a 5 mg/g o concretado como tasa de generación de gas mediante la prueba de fermentación (GB_{21}), menor o igual a 20 l/kg?

b) El principio comunitario de proporcionalidad ¿otorga, en relación con la estimación de los efectos en caso de superposición de residuos no tratados con residuos tratados por medios térmicos o mecánico-biológicos, un margen de apreciación amplio o reducido? ¿Cabe deducir del principio de proporcionalidad que los riesgos derivados de residuos tratados únicamente por medios mecánicos pueden compensarse con medidas de seguridad de otro tipo?»

Sobre la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento

23 Mediante escrito presentado en la Secretaría del Tribunal de Justicia el 27 de diciembre de 2004, completado mediante otro escrito de 16 de febrero de 2005, la Deponiezweckverband solicitó la reapertura de la fase oral del procedimiento a fin de que se tomen en consideración determinados informes periciales.

24 Según el punto 62 de las conclusiones del Abogado General, «no [se han] ofrecido los datos imprescindibles para llevar a cabo una prudente apreciación» y, con arreglo a la nota 35 de dichas conclusiones, «faltan en el expediente los informes técnicos [...]». Sin embargo, la Deponiezweckverband alega que a los autos del procedimiento nacional se han aportado cinco informes periciales que contienen precisamente los datos a los que se refiere el Abogado General. La citada parte sostiene que resulta oportuno proceder a la reapertura de la fase oral del procedimiento para permitir que el Abogado General los tenga en cuenta.

25 El Tribunal de Justicia puede ordenar de oficio, a propuesta del Abogado General o también a instancia de las partes, la reapertura de la fase oral, conforme al artículo 61 de su Reglamento de Procedimiento, si considera que no está suficientemente informado o que el asunto debe dirimirse basándose en una alegación que no ha sido debatida entre las partes (véanse las sentencias de 19 de febrero de 2002, Wouters y otros, C-309/99, Rec. p. I-1577, apartado 42, y de 14 de diciembre de 2004, Arnold André, C-434/02, Rec. p. I-11825, apartado 27). No obstante, el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, considera que en el presente asunto dispone de toda la información necesaria para contestar a las cuestiones planteadas. Por consiguiente, procede denegar la solicitud de reapertura de la fase oral del procedimiento.

Sobre las cuestiones prejudiciales

26 Deben analizarse de forma conjunta la primera cuestión y la letra a) de la segunda, en la medida en que tratan de la interpretación de la Directiva en el marco del artículo 176 CE. También procede agrupar para su examen las letras a) y b) de la segunda cuestión, en cuanto se refieren al principio comunitario de proporcionalidad.

Observación preliminar

27 Con carácter preliminar, hay que recordar que la normativa comunitaria en el ámbito del medio ambiente no pretende alcanzar una armonización completa. Aun cuando el artículo 174 CE menciona determinados objetivos comunitarios que deben alcanzarse, el artículo 176 CE prevé la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas de mayor protección (sentencia de 22 de junio de 2000, Fornasar y otros, C-318/98, Rec. p. I-4785, apartado 46). El artículo 176 CE sólo exige que tales medidas sean compatibles con el Tratado y se notifiquen a la Comisión.

28 Según el artículo 174 CE, apartado 2, la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad. Está basada en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de quien contamina paga.

29 La Directiva se adoptó sobre la base del artículo 130 S, apartado 1, del Tratado y, por tanto, con vistas a alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 174 CE.

30 Del noveno considerando y del artículo 1, apartado 1, de la Directiva se desprende que la misma pretende perseguir y concretar los objetivos de la Directiva 75/442 estableciendo medidas para impedir o reducir, hasta donde sea posible, los efectos negativos en el medio ambiente del vertido de residuos.

31 Con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la Directiva los Estados miembros deben elaborar estrategias nacionales para reducir los residuos biodegradables destinados a vertederos. A tenor de la misma disposición, estas estrategias nacionales deben incluir medidas que permitan alcanzar los objetivos contemplados en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva. Este último precepto señala que las citadas estrategias nacionales deben garantizar que la cantidad de residuos destinados a vertederos se reduzca en unos determinados porcentajes antes de unas fechas concretas. Del tenor literal y del sistema general de estas disposiciones se desprende claramente que lo que fijan es un mínimo de reducción a alcanzar por parte de los Estados miembros, y que no se oponen a la adopción por parte de éstos de medidas más rigurosas.

32 De lo que se deduce que el artículo 176 CE y la Directiva prevén la posibilidad de que los Estados miembros adopten medidas de mayor protección superando los mínimos establecidos por la Directiva [véase, en este sentido, en relación con la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20), la sentencia Fornasar y otros, antes citada, apartado 46].

Sobre la primera cuestión

33 Mediante la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide, en esencia, si el artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva, interpretado en

el marco del artículo 176 CE, se opone a medidas nacionales que impongan requisitos más estrictos que los de la Directiva en materia de residuos destinados a vertederos. La cuestión prejudicial menciona cuatro tipos de requisitos establecidos por la normativa nacional. Procede analizarlos de forma sucesiva.

34 En primer lugar, el artículo 5, apartado 2, de la Directiva prevé que, a más tardar en 2016, los residuos municipales biodegradables destinados a vertederos deberán haberse reducido progresivamente hasta un 35 % de la cantidad total en peso de los generados en 1995. En contraste, el Reglamento de 2001, y en particular sus artículos 3, apartado 3, y 4, apartado 1, y sus anexos 1 y 2, establece umbrales inferiores en cuanto a la cantidad de materia orgánica presente en los residuos que se admiten en los vertederos.

35 Para definir los límites que impone, este Reglamento utiliza, entre otros, los criterios de pérdida por calcinación y de carbono orgánico total (COT), mientras que el artículo 5, apartado 2, de la Directiva usa el criterio de porcentaje del peso.

36 Hay que señalar, a este respecto, que la utilización de un criterio de admisión como el COT o la pérdida por calcinación no es un fin en sí mismo, como en el caso de los objetivos contemplados en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva, sino simplemente un medio para alcanzar dichos objetivos.

37 Dado que los Estados miembros pueden elegir libremente los medios para alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 5, apartado 2, de la Directiva, unos criterios de medición como los que figuran en el Reglamento de 2001 son conformes con lo prescrito por la Directiva.

38 En cuanto a los umbrales establecidos para la cantidad de materia orgánica presente en los residuos que se admiten en los vertederos, es evidente que una medida nacional como la contemplada en el procedimiento principal persigue el mismo objetivo que la Directiva, en concreto, la reducción de la contaminación de las aguas y del aire mediante la reducción del vertido de residuos biodegradables.

39 Para alcanzar los citados umbrales, el Reglamento de 2001 exige que los residuos biodegradables sean objeto de un tratamiento previo a su depósito en un vertedero. En el caso de residuos tratados por medios mecánico-biológicos, este tratamiento incluye procesos como el triturado, la clasificación, el compostaje y la fermentación. Para el resto de residuos se recurre a un tratamiento térmico, en este caso la incineración.

40 Todas estas formas de tratamiento se ajustan a lo dispuesto por la Directiva. Su artículo 6, letra a), obliga a los Estados miembros a tomar medidas a fin de que sólo se depositen en un vertedero residuos que hayan sido objeto de tratamiento. El artículo 2, letra h), de la Directiva define el tratamiento como «los procesos físicos, térmicos, químicos, o biológicos, incluida la clasificación, que cambian las características de los residuos para reducir su volumen o su peligrosidad, facilitar su manipulación o incrementar su valorización». De lo que se deduce, en particular, que la Directiva prevé el tratamiento térmico de los residuos para reducir su peligrosidad.

41 De las consideraciones anteriores se desprende que los umbrales y los criterios que figuran en una medida nacional como la contemplada en el litigio principal persiguen las mismas finalidades de protección medioambiental que la Directiva. En tanto imponga requisitos más estrictos que los de la Directiva, tal normativa constituirá una medida de mayor protección en el sentido del artículo 176 CE.

42 En segundo lugar, el artículo 5, apartado 2, de la Directiva prevé que los Estados miembros reduzcan la cantidad de los residuos en cuestión a lo largo de tres etapas, que finalizan, a más tardar, en 2006, 2009 y 2016, respectivamente. El Reglamento de 2001 fija plazos más cortos, a saber, hasta el 31 de mayo de 2005, como máximo.

43 El uso de la expresión «a más tardar» en los artículos 5, apartado 2, y 18 de la Directiva indica que los Estados miembros tienen libertad para establecer, si lo consideran necesario, plazos más cortos (véase, en este sentido, a propósito de la expresión «al menos», la sentencia de 22 de junio de 1993, Gallaher y otros, C-11/92, Rec. p. I-3545, apartado 20).

44 Si un Estado miembro decide, en este ámbito, establecer plazos más cortos que los de la Directiva, se tratará de una medida de mayor protección en el sentido del artículo 176 CE.

45 En tercer lugar, el artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva se refiere únicamente a los residuos biodegradables. Por su parte, el Reglamento de 2001 no sólo se aplica a los residuos biodegradables, sino también a los residuos orgánicos no biodegradables.

46 Aunque el artículo 5 de la Directiva trata específicamente acerca de una estrategia para reducir los residuos biodegradables destinados a vertederos, es evidente que la Directiva en su conjunto se aplica a los residuos en sentido amplio, como los define su artículo 2, letra a).

47 Por una parte, el artículo 1, apartado 1, de la Directiva prevé la imposición de rigurosos requisitos técnicos y operativos sobre residuos y vertidos, y no establece restricciones en función del tipo de residuo o de vertido. Por otra, el artículo 3, apartado 1, de esta Directiva dispone que los Estados miembros deberán aplicarla a todo vertedero, concepto que se define en su artículo 2, letra g), como «un emplazamiento de eliminación de residuos [...]», sin establecer limitación alguna en cuanto al tipo de residuos a que se refiere.

48 En este contexto, el anexo II, punto 2, párrafo sexto, de la Directiva señala que los criterios para la admisión de residuos en un vertedero pueden incluir limitaciones de la cantidad de materia orgánica presente en los residuos.

49 De lo que se desprende que una medida nacional, como la mencionada en el apartado 45 de la presente sentencia, que, a efectos de autorizar el depósito en un vertedero, extiende las restricciones impuestas a las sustancias biodegradables al conjunto de sustancias orgánicas, persigue los mismos objetivos que la Directiva. Tal medida, en tanto se aplique a una gama de sustancias mayor que la contemplada en el artículo 5 de la Directiva, supondrá una medida de mayor protección en el sentido del artículo 176 CE.

50 En cuarto lugar, el artículo 5, apartado 2, de la Directiva se aplica a los residuos municipales. El Reglamento de 2001 no sólo comprende los residuos municipales, sino también, a tenor de sus artículos 2, apartado 2, y 3, apartado 3, los residuos que se puedan eliminar conjuntamente con los residuos municipales o del mismo modo que éstos, en particular los lodos procedentes de la depuración de aguas, los residuos de la construcción y los residuos vinculados a la producción.

51 Aunque es cierto que el artículo 5, apartado 2, de la Directiva sólo contempla los residuos municipales, la estrategia nacional para reducir los residuos biodegradables destinados a vertederos a la que se refiere el apartado 1 de este artículo engloba todos los residuos que se incluyen en la definición del artículo 2, letra a), de dicha Directiva. Del mismo modo, la obligación que el artículo 6, letra a), de la Directiva impone a los Estados miembros de tomar medidas a fin de que sólo se depositen en un vertedero los residuos que hayan sido objeto de tratamiento, vale tanto para los residuos municipales como para los no municipales. Adicionalmente, del artículo 1, apartado 1, de la Directiva se desprende que ésta tiene globalmente como objetivo la reducción de los residuos destinados a vertederos, sin distinguir entre los residuos municipales y el resto de residuos.

52 De lo que se sigue que una medida nacional, como la contemplada en el litigio principal, que tiene como objeto la reducción de los residuos destinados a vertederos y que se aplica a residuos que no son municipales, es compatible con la Directiva y constituye una medida de mayor protección en el sentido del artículo 176 CE.

53 De las consideraciones anteriores se desprende que, en cada uno de los cuatros casos analizados, la medida nacional planteada es conforme con la Directiva, interpretada en el marco del artículo 176 CE.

54 El órgano jurisdiccional remitente pregunta además si tales medidas, en su conjunto, pueden considerarse contrarias a la Directiva.

55 En relación con esta cuestión, debe señalarse que, dado que cada una de las cuatro medidas nacionales planteadas es individualmente conforme con el Derecho comunitario, no pueden ser consideradas, en su conjunto, contrarias al mismo. Lo anterior sigue siendo cierto incluso cuando los límites establecidos por la medida nacional para la admisión en vertederos de residuos biodegradables sean tan bajos que obliguen a someter dichos residuos a un tratamiento mecánico-biológico o a incinerarlos con anterioridad a su vertido.

56 Procede, por consiguiente, responder a la primera cuestión que el artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva no se opone a una medida nacional que:

— establezca límites para la admisión en vertederos de residuos biodegradables inferiores a los señalados por la Directiva, incluso cuando estos límites sean tan bajos que obliguen a someter dichos residuos a un tratamiento mecánico-biológico o a incinerarlos con anterioridad a su vertido,

— fije plazos más cortos que los de la Directiva para reducir la cantidad de residuos destinados a vertederos,

— no sólo se aplique a los residuos biodegradables, sino también a las sustancias orgánicas no biodegradables, y

— no sólo se aplique a los residuos municipales, sino también a otros residuos que sean eliminables como residuos municipales.

Sobre la segunda cuestión

57 Mediante la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pregunta al Tribunal de Justicia, en esencia, si unas medidas nacionales como las contempladas en el litigo principal son conformes con el principio comunitario de proporcionalidad.

58 Al objeto de contestar a esta pregunta, procede recordar que, en el marco de la política comunitaria del medio ambiente, y en tanto una medida nacional persiga los mismos objetivos que una Directiva, el artículo 176 CE prevé y autoriza, bajo ciertas condiciones, la superación de los requisitos mínimos establecidos por dicha Directiva.

59 El artículo 176 CE autoriza a los Estados miembros a mantener o adoptar medidas de mayor protección a condición de que sean compatibles con el Tratado y se notifiquen a la Comisión.

60 Como se desprende de la respuesta dada a la primera cuestión, unas medidas nacionales del tipo planteado por el órgano jurisdiccional remitente ante el Tribunal de Justicia son medidas de mayor protección en el sentido del artículo 176 CE.

61 Del sistema general del artículo 176 CE se desprende que la competencia de los Estados miembros de adoptar medidas más estrictas está regulada por el Derecho comunitario, dado que éstas deben ser, en cualquier caso, compatibles con el Tratado. No obstante, corresponde a los Estados miembros definir el alcance de la protección que se pretende establecer.

62 En este contexto, a efectos de garantizar la aplicación de los requisitos mínimos previstos en la Directiva, el principio comunitario de proporcionalidad exige que las medidas nacionales sean adecuadas y necesarias en relación con los objetivos que se persiguen.

63 Por el contrario, y en tanto no resulten afectadas otras disposiciones del Tratado, este principio no se aplica a las medidas nacionales de mayor protección adoptadas en virtud del artículo 176 CE que superen los requisitos mínimos previstos por la Directiva.

64 Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión que el principio comunitario de proporcionalidad no es aplicable a las medidas nacionales de mayor protección adoptadas en virtud del artículo 176 CE que superen los requisitos mínimos previstos por una directiva comunitaria en el ámbito del medio ambiente, siempre que no afecten al resto de disposiciones del Tratado.

Costas

65 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Primera) declara:

1) **El artículo 5, apartados 1 y 2, de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, no se opone a una medida nacional que:**

— **establezca límites para la admisión en vertederos de residuos biodegradables inferiores a los señalados por la Directiva, incluso**

cuando estos límites sean tan bajos que obliguen a someter dichos residuos a un tratamiento mecánico-biológico o a incinerarlos con anterioridad a su vertido,

— **fije plazos más cortos que los de la Directiva para reducir la cantidad de residuos destinados a vertederos,**

— **no sólo se aplique a los residuos biodegradables, sino también a las sustancias orgánicas no biodegradables, y**

— **no sólo se aplique a los residuos municipales, sino también a otros residuos que sean eliminables como residuos municipales.**

2) **El principio comunitario de proporcionalidad no es aplicable a las medidas nacionales de mayor protección adoptadas en virtud del artículo 176 CE que superen los requisitos mínimos previstos por una directiva comunitaria en el ámbito del medio ambiente, siempre que no afecten al resto de disposiciones del Tratado.**

Firmas