CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 24 de octubre de 1996 *

1. Los presentes asuntos forman parte de un gran número de asuntos actualmente pendientes ante este Tribunal en relación con la normativa comunitaria en materia de residuos. [1] En ellos, la Pretura Circondariale di Pescara y la Pretura Circondariale di Terni solicitan orientación acerca de si los desechos industriales deben calificarse como «residuos» y, en consecuencia, están sujetos al régimen normativo introducido por las normas comunitarias.

La normativa comunitaria pertinente

2. Pese a la inexistencia de una base jurídica específica para la normativa en materia de medio ambiente en el Tratado CEE original, en los años setenta y primeros años ochenta el Consejo adoptó una serie de directivas en materia de residuos con arreglo a los artículos 100 y 235. La principal de estas directivas, la Directiva 75/442/CEE del Consejo, relativa a los residuos, [2] exigía a los Estados miembros el establecimiento de un sistema general de autorización y supervisión de las operaciones de eliminación de los residuos (artículo 5). Se obligaba a todos los establecimientos o empresas dedicados al tratamiento, almacenamiento o depósito de residuos por cuenta ajena a obtener una autorización de la autoridad competente (artículo 8). Las empresas que se ocuparan del transporte, recogida, almacenamiento, depósito o tratamiento de sus propios residuos, así como las que recogieran o transportaran residuos por cuenta ajena, quedaban asimismo sometidas a la vigilancia de la autoridad competente designada por el Estado miembro (artículo 10). El término «residuo» se definía en términos muy generales en la letra a) del artículo 1 de la Directiva 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». En la letra b) del artículo 1, se definía «gestión» como:

«— la recogida, clasificación, transporte y tratamiento de los residuos, así como su almacenamiento y su depósito sobre o bajo tierra;

* Lengua original: inglés.

1 — Véanse los asuntos C-26/95, Rosi; C-174/95, Matteci; C-175/95, Belli, C-176/95, Scrocca; C-186/95, Iommi; C-187/95, Deodati y Luchini; C-331/95, Piccolo; C-332/95, Corbo; C-342/95, Miranda; C-363/95, Tancredi; C-377/95, Onorati y Marulli; C-6/96, Gallotti; C-24/96, Iannilli; C-34/96, Paolonatoni; C-107/96, Comisión/España; C-129/96, Inter-Environnement Wallonie; C-189/96, Marchionne; C-190/96, Alari; C-192/96, Beside; C-193/96, Buchen; C-203/96, Chemische Afvalstoffen; C-223/96, Comisión/Francia; C-251/96, Cordella y Newbold; C-271/96, Nardi; C-272/96, Cipriani; C-273/96, Terranova, y C-296/96, Pezzola. Véase, asimismo, la sentencia de 12 de septiembre de 1996, Gallotti y otros (asuntos acumulados C-58/95, C-75/95, C-112/95, C-119/95, C-123/95, C-135/95, C-140/95, C-141/95, C-154/95 y C-157/95, Rec. p. I-4345).

2 — Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975 (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129).

— las operaciones de transformación necesarias para su reutilización, su recuperación o su reciclaje».

3. La Directiva 78/319/CEE del Consejo [3] establecía normas específicas para los residuos tóxicos y peligrosos. Los términos «residuos» y «gestión» recibían definiciones análogas a las de la Directiva 75/442.

4. La Directiva 76/403/CEE del Consejo [4] establecía normas específicas para la gestión de los policlorobifenilos y policloroterfenilos.

5. La Directiva 84/631/CEE del Consejo, [5] tal como fue modificada por la Directiva 86/279/CEE del Consejo, [6] establecía un sistema de seguimiento y control de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos. Por «residuos peligrosos» se entendía básicamente los residuos tóxicos y peligrosos definidos en la letra b) del artículo 1 de la Directiva 78/319.

6. A raíz de una serie de iniciativas internacionales en materia de gestión de residuos emprendidas bajo los auspicios de Naciones Unidas, en particular el Convenio de Basilea para el control de la eliminación y el transporte transfronterizo de residuos peligrosos, al que se adhirió la Comunidad el 22 de marzo de 1989, el 7 de mayo de 1990 el Consejo adoptó una resolución en la que se instaba a formular propuestas de modificación de la Directiva 84/631 y a que el Consejo alcanzara un rápido acuerdo sobre las propuestas de modificación de las Directivas 75/442 y 78/319.

7. El 18 de marzo de 1991, el Consejo adoptó la Directiva 91/156/CEE, [7] por la que se modificaba sustancialmente la Directiva 75/442. La Directiva adoptada sobre la base del artículo 130 S, introducido mediante el Acta Unica Europea, introduce una definición más detallada de residuo y refuerza las obligaciones de los Estados miembros en materia de gestión de residuos. De conformidad con lo establecido en el artículo 130 R del Tratado, las modificaciones introducidas por la Directiva «tienen como base un nivel elevado de protección del medio ambiente» (primer considerando de la exposición de motivos). La Directiva reconoce la necesidad de disponer de «una terminología común y de una definición de residuos» para hacer más eficaz la gestión de los residuos (tercer considerando) y señala que «una disparidad entre las legislaciones de los Estados miembros en lo relativo a la eliminación y la valorización de los residuos puede afectar a la calidad del medio ambiente y al buen funcionamiento del mercado interior» (quinto considerando). En la exposición de motivos se señala asimismo la necesidad de complementar la eliminación y la valorización responsables de los residuos con medidas encaminadas a limitar la producción de residuos

3 — Directiva 78/319/CEE, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (DO L 84, p. 43; EE 15/02, p. 98).

4 — Directiva 76/403/CEE del Consejo, de 6 de abril de 1976, relativa a la gestión de los policlorobifenilos y policloroterfenilos (DO L 108, p. 41; EE 15/01, p. 161).

5 — 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).

6 — Directiva 86/279/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986, por la que se modifica la Directiva 84/631/CEE relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos (DO L 181, p. 13).

7 — Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32).

(cuarto considerando) y se enfatiza que es deseable fomentar «el reciclado de los residuos y su reutilización como materias primas» (sexto considerando).

8. El artículo 4 de la Directiva modificada (en lo sucesivo, todas las referencias a la «Directiva» aluden, salvo que se indique otra cosa, a la Directiva 75/442 modificada) impone a los Estados miembros la obligación general de:

«garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente y, en particular:

— sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;

— sin provocar incomodidades por el ruido o los olores;

— sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés.

Los Estados miembros adoptarán también medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos».

9. Más concretamente, en el artículo 8 se establece:

«Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que todo poseedor de residuos:

— los remita a un recolector privado o público o a una empresa que efectúe las operaciones previstas en los Anexos II A o II B, o

— se ocupe él mismo de la valorización o la eliminación de acuerdo con las disposiciones de la presente Directiva.»

10. Los artículos 9 y 10 de la Directiva modificada establecen la concesión, por parte

de las autoridades nacionales competentes, de una autorización a los establecimientos y empresas que efectúen las operaciones de eliminación o valorización de residuos citadas en el Anexo II A o el Anexo II B. El apartado 1 del artículo 11 establece que, sin perjuicio de las disposiciones de la Directiva 78/319, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos, los Estados miembros pueden eximir del requisito de la autorización a los establecimientos o empresas que se ocupen ellos mismos de la eliminación de sus propios residuos en los lugares de producción y a los que valoricen residuos. No obstante, esta exención únicamente puede aplicarse si las autoridades competentes han adoptado normas generales para cada tipo de actividad en las que se fijen los tipos y cantidades de residuos y las condiciones en las que la actividad puede quedar exenta de la autorización y si los tipos o cantidades de residuos o las formas de eliminación o de valorización cumplen las condiciones establecidas en el artículo 4. En el apartado 2 del artículo 11 se establece que las empresas exentas deben estar registradas ante las autoridades competentes, y en el apartado 3 del artículo 11 se impone a los Estados miembros la obligación de informar a la Comisión de las normas generales adoptadas en virtud de apartado 1.

11. El artículo 12 de la Directiva establece la obligación de que los establecimientos o empresas que efectúen con carácter profesional la recogida o el transporte de residuos o que se ocupen de la eliminación o valorización de residuos por encargo de terceros (negociantes o agentes), si no están sujetos a autorización, estén registrados ante las autoridades competentes. El artículo 13 somete a inspecciones periódicas a los establecimientos o empresas que se ocupen de las operaciones mencionadas en los artículos 9 a 12.

12. En el párrafo primero de la letra a) del artículo 1 de la Directiva modificada se define el término «residuo» como:

«cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse».

13. En el párrafo segundo de la letra a) del artículo 1 se añade que:

«la Comisión [...] elaborará una lista de residuos pertenecientes a las categorías enumeradas en el Anexo I. Dicha lista se revisará periódicamente y, en caso necesario, se modificará [...]».

14. En el Anexo I, titulado «Categorías de residuos», se ofrece una lista de diferentes tipos de residuos. A efectos de los presentes asuntos, tienen particular relevancia los siguientes: «residuos de producción o de consumo no especificados a continuación» (Q1), «elementos inutilizables (por ejemplo, baterías fuera de uso, catalizadores gastados, etc.)» (Q6) y «residuos de procesos industriales (por ejemplo, escorias, posos de destilación, etc.)» (Q8). La amplitud de la definición de residuos se confirma en la última categoría: «toda sustancia, materia o pro-

ducto que no esté incluido en las categorías anteriores» (Q16).

15. La Comisión, de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva, estableció una lista detallada de residuos, conocida como Catálogo Europeo de Residuos, mediante la Decisión 94/3/CE. [8] En la Nota 3 de la Introducción del Catálogo se afirma:

«El CER es una lista armonizada y no exhaustiva de residuos, es decir, una lista que será revisada periódicamente y, cuando sea necesario, modificada con arreglo al procedimiento del Comité.

No obstante, la inclusión de una sustancia en el CER no implica que sea un residuo en cualquier circunstancia. La inclusión sólo es pertinente cuando la sustancia se ajusta a la definición de residuo.»

16. Como ya se ha indicado, el sistema de autorizaciones introducido mediante los artículos 9 y 10 de la Directiva se aplica tanto a la eliminación como a la valorización de residuos. En la letra e) del artículo 1 de la Directiva modificada se define «eliminación» como cualquiera de las operaciones enumeradas en el Anexo II A. En Anexo II A, titulado «Operaciones de eliminación», enumera una serie de operaciones, como depósito en el suelo o en su interior (por ejemplo, descarga, etc.), tratamiento en medio terrestre, lagunaje, descarga en lugares de vertido especialmente preparados, vertido en el mar e incineración. En la letra f) del artículo 1 se define «valorización» como cualquiera de las operaciones enumeradas en el Anexo II B, a saber:

«R1 Recuperación o regeneración de disolventes

R2 Reciclado o recuperación de sustancias orgánicas que no se utilizan como disolventes

R3 Reciclado o recuperación de metales o de compuestos metálicos

R4 Reciclado o recuperación de otras materias inorgánicas

R5 Regeneración de ácidos o de bases

8 — Decisión 94/3/CE de la Comisión, de 20 de diciembre de 1993 (DO 1994, L 5, p. 15).

R6 Valorización de productos que sirven para captar contaminantes

R7 Valorización de productos procedentes de catalizadores

R8 Regeneración u otro nuevo empleo de aceites

R9 Utilización principal como combustible u otro modo de producir energía

R10 Esparcimiento sobre el suelo en provecho de la agricultura o la ecología, incluidas las operaciones de formación de abono y otras transformaciones biológicas, con excepción de los residuos excluidos de conformidad con el artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii)

R11 Utilización de residuos obtenidos a partir de una de las operaciones enumeradas anteriormente en R1 a R10

R12 Intercambio de residuos para someterles a una cualquiera de las operaciones enumeradas anteriormente en R1 a R11

R13 Almacenamiento de materiales para someterlos a una de las operaciones que figuran en el presente Anexo, con exclusión del almacenamiento temporal previo a la recogida en el lugar de producción.»

17. El 12 de diciembre de 1991, el Consejo adoptó asimismo la Directiva 91/689/CEE, relativa a los recursos peligrosos, [9] en sustitución de la Directiva 78/319. En el apartado 3 del artículo 1 de dicha Directiva se establece que las definiciones de residuo y de los demás términos utilizados en la Directiva son las que figuran en la Directiva 75/442.

18. El 1 de febrero de 1993, el Consejo sustituyó la Directiva 84/631 por el Reglamento (CEE) nº 259/93, [10] 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 Europea. En la letra a) del artículo 2 de dicho Reglamento se adopta también la definición de residuo de la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442. El Reglamento establece diferentes normas y procedimientos para el traslado de un Estado miembro a otro y fuera de la Comunidad de

9 — DO L 377, p. 20. Esta Directiva fue modificada, a su vez, por la Directiva 94/31/CE del Consejo (DO L 168, p. 28).

10 — DO 30, p. 1

residuos destinados a la eliminación (artículos 3 a 5 y artículos 14 y 15) y de residuos destinados a la valorización (artículos 6 a 11 y artículos 16 y 17).

La normativa italiana pertinente

19. El Derecho italiano se adaptó a las Directivas 75/442, 76/403 y 78/319 mediante el Decreto Presidencia nº 915, de 10 de septiembre de 1982. [11] En el apartado 1 del artículo 2 del Decreto se define residuo como «toda sustancia u objeto derivado de la actividad humana o de los ciclos naturales abandonado o destinado a ser abandonado». El Decreto distingue entre residuos urbanos, especiales y peligrosos, sujetos a normas diferentes. Los artículos 24 y siguientes contemplan una serie de sanciones por la infracción de las disposiciones del Decreto.

20. El Decreto-ley nº 397, de 9 de septiembre de 1988, [12] convalidado mediante la Ley nº 475, de 9 de noviembre de 1988, [13] establece normas especiales en relación con los residuos industriales, así como sanciones en caso de infracción (véase el artículo 9 *octies*). Dicho Decreto-ley introdujo, para los desechos derivados de procesos de producción susceptibles de reutilización como materias primas secundarias, mecanismos que diferían de los aplicables a los residuos en general. No obstante, de las resoluciones de remisión se desprende que la Corte di cassacione italiana ha interpretado el Decreto-ley en el sentido de que se limita a establecer el marco legal, de modo que el Decreto Presidencia nº 915 continúa vigente en tanto se aprueben normas específicas de desarrollo; la Corte di cassacione ha declarado, asimismo, que este último Decreto no contempla las materias primas secundarias como una categoría separada.

21. No obstante, la situación con arreglo al Derecho italiano se ha visto modificada por una serie de Decretos-ley adoptados a partir de noviembre de 1993 (el primero de ellos fue el Decreto-ley nº 443, de 9 de noviembre de 1993). Invariablemente, el título de todos los Decretos-ley adoptados entre dicha fecha y julio de 1996 era «Disposiciones en materia de reutilización de los desechos derivados de ciclos de producción o de consumo en procesos de producción o procesos de combustión, así como en materia de eliminación de los residuos». [14] Aunque las disposiciones de los sucesivos decretos-ley difieren en alguna medida, su contenido básico parece haber sido el mismo. La reiterada renovación de los decretos-ley puede explicarse por el hecho de que, con arreglo a la Constitución italiana, un Decreto-ley, pese a ser inmediatamente aplicable, pierde toda su eficacia, con carácter retroactivo, si el Parlamento no lo convalida en los sesenta días siguientes a su publicación (párrafo tercero del artículo 77 de la Constitución italiana). El Parlamento italiano no convalidó ninguna de dichas medidas.

11 — *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* (GURI) nº 343, de 15 de diciembre de 1982, p. 9071.

12 — GURI nº 213, de 10 de septiembre de 1988, p. 3.

13 — GURI nº 264, de 10 de noviembre de 1988, p. 3.

14 — El último Decreto-ley con ese título, el Decreto-ley nº 246, de 3 de mayo de 1996 (GURI nº 106, de 8 de mayo de 1996), fue sustituido por el Decreto-ley nº 352, de 8 de julio de 1996, relativo a las normas que rigen las actividades de valorización de residuos (GURI nº 158, de 8 de julio de 1996).

22. Los Decretos-ley distinguen entre «residuos» y «desechos» y establecen procedimientos simplificados para la recogida, transporte, tratamiento y reutilización de desechos, tal como se definieron mediante Decreto del ministro dell'Ambiente (Ministro de Medio Ambiente). Por ejemplo, el Decreto-ley nº 246, de 3 de mayo de 1996, vigente en el momento de celebrarse la vista ante el Tribunal de Justicia, se aplica, de conformidad con su artículo 1, a «las actividades dirigidas a la reutilización de los desechos derivados de procesos de producción o de consumo». La letra b) del apartado 1 del artículo 2 del Decreto-ley define «desecho» como «una sustancia o material residual derivado de un proceso de producción o de consumo susceptible de ser reutilizado». El artículo 5 establece una simple obligación de notificación (más que de autorización) para el tratamiento, almacenamiento y reutilización de los desechos enumerados en los Anexos 2 y 3 del Decreto del ministro dell'Ambiente de 5 de septiembre de 1994 [15] y del Decreto del ministro dell'Ambiente de 16 de enero de 1995. [16]

23. Además de establecer normas simplificadas por lo que respecta a los desechos antes mencionados, El Decreto-ley excluye por completo de su ámbito de aplicación «las sustancias con unas características específicas como producto comercial cotizadas en bolsa de materias primas o en boletines oficiales publicados por las cámaras de comercio, de industria, de artes y oficios y de agricultura [...] que figuran en el Anexo I del Decreto Ministerial del ministro dell'Ambiente de 5 de septiembre de 1994» (véase el apartado 3 del artículo 3). El Anexo I de este último Decreto, antes citado, enumera los residuos considerados como materias primas secundarias.

24. Con arreglo al artículo 8 del Decreto-ley, las operaciones de tratamiento, almacenamiento y reutilización de desechos derivados de procesos de producción o consumo no contemplados en el artículo 5 continúan sujetas al régimen jurídico y de autorización previsto en el Decreto Presidencial nº 915, de 10 de septiembre de 1982, y el Decreto Presidencial nº 203, de 24 de mayo de 1988.

25. El artículo 12 del Decreto-ley también sustituye las sanciones penales previstas por el Decreto Presidencial nº 915 por sanciones adaptadas a las nuevas normas. En particular, en los apartados 4 y 6 del artículo 12 se dispone lo siguiente:

«4. No se impondrá sanción alguna a las personas que, antes del 7 de enero de 1995, hubieran cometido un acto constitutivo de delito con arreglo al Decreto del Presidente de la República nº 915 [...] en el ejercicio de actividades consideradas como recogida, transporte, almacenamiento, tratamiento o pretratamiento, recuperación o reutilización de desechos en las formas y casos previstos en el Decreto del Ministro dell'Ambiente de 26 de enero de 1990, publicado en la GURI nº 30, de 6 de febrero de 1990, y de confor-

15 — GURI nº 212, de 10 de septiembre de 1994, Supplemento Ordinario nº 126.

16 — GURI nº 24, de 30 de enero de 1995, Supplemento Ordinario.

midad con las disposiciones de dicho Decreto o de normas regionales.

[...]

6. No se aplicarán las disposiciones del Decreto del Presidente de la República nº 915 [...] en la medida en que regulen e impongan sanciones en relación con las actividades que el presente Decreto regula y califica como dirigidas a la reutilización de los desechos. Las sanciones establecidas en el Decreto del Presidente de la República nº 915 [...] se aplicarán cuando los desechos no estén efectiva y objetivamente destinados a su reutilización.»

Los hechos y las cuestiones planteadas por los órganos jurisdiccionales nacionales

26. En el asunto C-224/95, se acusa al Sr. Anselmo Savini, con arreglo a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 25 del Decreto Presidencial nº 915/82, del delito de transportar, sin autorización de la región de Abruzzo, residuos especiales (desechos de diversos tipos) producidos por Elios Srl, una sociedad que produce instalaciones electromecánicas y maquinaria eléctrica. Al parecer, Elios Srl vendió los desechos, consistentes en cobre sin revestimiento sobrante de la fabricación de bobinas eléctricas de cobre, fragmentos de cable, materiales ferrosos, desechos ferrosos y chatarra variada, a SIA, una empresa autorizada por otra región, la región de Marche, para recoger y transportar este tipo de materiales. Los desechos fueron transportados por el Sr. Anselmo Savini sin la autorización de la región de Abruzzo, donde se inició la operación de transporte.

27. En el asunto Savini, la Pretura Circondariale di Pescara sometió al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) La normativa comunitaria, ¿establece la exclusión de la definición de residuos y del ámbito de aplicación de las normas pertinentes en materia de protección de la salud y el medio ambiente de las sustancias y objetos susceptibles de reutilización económica?

2) El concepto de residuo que se desprende de las Directivas 91/156/CEE y 91/689/CEE y del Reglamento (CEE) nº 259/93, ¿incluye cualquier sustancia de la que se desprenda el destinatario, o de la que tenga la intención o la obligación de desprenderse, independientemente del hecho de que la sustancia destinada a la reutilización sea objeto de un negocio jurídico o de cotización en listas de precios públicas o privadas?»

28. En el asunto C-304/94, se acusa a los Sres. Euro Tombesi y Adino Tombesi, con arreglo a lo dispuesto, entre otros, en el apartado 11 del artículo 25 del Decreto Presiden-

cia nº 915/82, del delito de descargar sin autorización una carga de escombros y recortes de mármol procedentes de una empresa de la que son propietarios y representantes legales. Asimismo, se les acusa de no haber llevado los registros obligatorios de carga y descarga y de haber incurrido en falsedad.

29. En el asunto C-330/94, se acusa al Sr. Roberto Santella, con arreglo a lo dispuesto en los artículos 16 y 26 del Decreto Presidencia nº 915/82, de haber producido sin autorización residuos tóxicos y peligrosos, consistentes en alquitrán obtenido a partir de las emisiones de filtros electrostáticos utilizados en hornos de cocina, con el fin de eliminarlo mediante incineración.

30. Por último, en el asunto C-342/94, se acusa a los Sres. Giovanni y Paolo Astori Muzi, entre otras cosas, de un delito de infracción del apartado 1 del artículo 25, en relación con el artículo 6, del Decreto Presidencial nº 915/82, por lo que respecta a un residuo especial denominado «Sansa» (desechos de aceite de oliva).

31. En los asuntos C-304/94, C-330/94 y C-342/94, la Pretura Circondariale di Terni solicitó al Tribunal de Justicia que se pronunciara sobre las siguientes cuestiones:

«El Pretore di Terni solicita al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas que se pronuncie con carácter prejudicial sobre si los conceptos de "residuos" y de "residuos destinados a la valorización" definidos en las Directivas 91/156/CEE, de 18 de marzo de 1991, y 91/689/CEE, de 12 de diciembre de 1991, así como en el Reglamento (CEE) nº 259/93, de 1 de febrero de 1993, deben seguir entendiéndose e interpretándose actualmente a la luz de la anterior jurisprudencia del Tribunal de Justicia en la materia y, simultáneamente, si puede considerarse, en todo caso, que estos dos conceptos comprenden todos los materiales, siempre que sean residuales, derivados de ciclos de producción o de consumo en procesos de producción o de combustión y, en caso afirmativo, si, en consecuencia, desde el punto de vista de la normativa comunitaria, dichos materiales deben considerarse asimismo sujetos al régimen establecido por las Directivas antes citadas.

Por otra parte, somete dicha cuestión al Tribunal de Justicia con el fin de que se pronuncie sobre la interpretación de la normativa comunitaria antes citada por lo que respecta, en particular, a los siguientes puntos:

si un proceso de neutralización destinado únicamente a hacer inocuos los residuos puede incluirse entre las actividades destinadas a permitir la reutilización de un desecho y, en consecuencia, quedar excluido como tal del ámbito de aplicación del régimen establecido por la normativa comunitaria en materia de residuos;

si la descarga de residuos en depresiones del terreno o para formar elevaciones puede considerarse una actividad de valorización de residuos que haga posible su calificación como desechos no sujetos a la normativa comunitaria en materia de residuos;

si la incineración de residuos puede incluirse entre las actividades de valorización de materiales por el solo hecho de que de la misma se obtengan desechos comercializables y, en consecuencia, puede quedar excluida del ámbito de aplicación del régimen establecido por la normativa comunitaria en materia de residuos y, en particular, de las normas en materia de incineración;

si es posible calificar residuos como desechos reutilizables sin precisar sus características ni su destino al efecto, quedando así excluidos del ámbito de aplicación de la normativa comunitaria en materia de residuos;

si es posible que un residuo, sin sufrir modificación alguna de sus características, pase a considerarse un desecho excluido de la normativa comunitaria en materia de residuos por el solo hecho de ser triturado, sin haberse determinado la reutilización futura de dicho desecho triturado.»

Admisibilidad

32. La Comisión cuestiona la admisibilidad de las cinco últimas cuestiones planteadas por la Pretura Circondariale di Terni en los asuntos C-304/94, C-330/94 y C-342/94 en razón de que las resoluciones de remisión no explican su relación con los hechos de dichos asuntos.

33. A mi entender, las cuestiones relativas a la descarga y la incineración de residuos están relacionadas, respectivamente, con los procesos penales en los asuntos Tombesi y Santella. La penúltima cuestión, cuyo alcance es más general, parece estar motivada por la preocupación del órgano jurisdiccional nacional por el hecho de que los Decretos-ley pretendan excluir los desechos reutilizables del ámbito de aplicación de las normas en materia de residuos sin ninguna garantía de reutilización.

34. Hay que admitir que el nexo concreto con los hechos de los presentes asuntos de la segunda cuestión, referida a un proceso de neutralización destinado a hacer inocuos los residuos, y de la última cuestión, referida a la trituración de residuos, no está claro (aunque la primera de ellas parece guardar relación directa con una resolución de remisión más reciente, formulada en idénticos términos, planteada por la Pretura di Terni en el asunto C-26/95, Ivana Rosi, en el que se acusa al reo de la explotación sin autorización de una planta destinada a neutralizar y eliminar residuos especiales como plásticos). No obs-

tante, no creo que pueda concluirse que las cuestiones carecen de pertinencia par los procedimientos principales; además, el contexto general en el que se formulan está claro y, como explicaré más adelante, es posible dar a la Pretura una respuesta que le ayude a resolver las cuestiones suscitadas por los procedimientos principales. Por consiguiente, considero que el Tribunal debe responder a todas las cuestiones que se le han sometido.

35. Con todo, hay otras dos cuestiones que es oportuno abordar aquí. En primer lugar, está claro que, al menos en tres de los asuntos, los hechos se produjeron antes de la adopción del primero de los Decretos-ley antes citados, a saber, el Decreto nº 433, de noviembre de 1993, y antes de la fecha final para adaptar el Decreto nacional a la Directiva 91/156, es decir, antes del 1 de abril de 1993. En consecuencia, cabe preguntarse por qué razón los órganos jurisdiccionales nacionales habían de formular cuestiones tendentes a examinar la compatibilidad de las disposiciones previstas en Decretos-ley aún no adoptados con las de una Directiva que aún no había entrado en vigor. La explicación parece encontrarse en el párrafo tercero del artículo 2 del Código Penal italiano, que establece el principio —común a diversos sistemas jurídicos— según el cual, cuando las disposiciones aplicables en el momento de producirse los hechos y las disposiciones posteriores difieren, prevalecen las disposiciones más favorables para el acusado. Con arreglo al párrafo quinto del artículo 2 del Código Penal, el principio de la disposición más favorable se aplica incluso cuando un decreto-ley no llega a ser convalidado o se convalida como ley con modificaciones. No obstante, no está claro hasta qué punto la sentencia se 22 de febrero de 1995 de la Corte Costituzionale, en la que declaró inconstitucional el párrafo quinto del artículo 2 salvo en relación con los hechos producidos durante el período de vigencia provisional de un Decreto-ley no convalidado, puede haber excluido la invocación de los Decreto-ley no convalidados de que se trata. En todo caso, ésa es, obviamente, una cuestión de Derecho italiano que deben resolver únicamente los órganos jurisdiccionales nacionales. Por mi parte, quisiera señalar tan sólo que, en el caso de que en los procedimientos principales proceda aplicar únicamente el Decreto Presidencial nº 915/82, no veo ninguna diferencia sustancial, por lo que respecta al alcance del concepto de residuos en relación con los desechos, entre la Directiva en su versión original (que parece haber sido aplicable en el momento de producirse los hechos) y en su versión modificada.

36. Así y todo, hay una segunda cuestión de Derecho comunitario sobre la que debe llamarse la atención de los órganos jurisdiccionales nacionales. Como ya se ha indicado, las cuestiones de los órganos jurisdiccionales nacionales parecen tener por objeto examinar la compatibilidad con el Derecho comunitario de los Decretos-ley adoptados como excepción a la normativa general en materia de residuos prevista en el Decreto Presidencia nº 915. Así pues, los órganos jurisdiccionales nacionales parecen presuponer que, si los Decretos-ley fueran incompatibles con el Derecho comunitario, deberían ignorarlos, lo que permitiría continuar los procesos penales sobre la base del Decreto Presidencia nº 915.

37. Este Tribunal ha declarado que, a falta de una adecuada adaptación del Derecho interno de un Estado miembro, una Directiva no puede, por sí misma, crear obligacio-

nes a cargo de un particular y, en particular, no puede «producir el efecto [...] de determinar o agravar la responsabilidad penal de quienes infringen sus disposiciones». [17] Dicha norma, que se inspira en el principio según el cual un Estado miembro no puede beneficiarse de su propio incumplimiento del Derecho comunitario y, en el ámbito penal, en el principio de legalidad penal *(nullum crimen, nulla poena sine lege),* [18] parece aplicarse a los presentes casos, ya que, según parece, los órganos acusadores pretenden invocar la normativa comunitaria para excluir la invocación, por parte del acusado, de los Decretos-ley que establecen excepciones al Decreto Presidencial nº 915. Esto es así pese al hecho de que el principio de legalidad penal puede no ser tan trascendental en los presentes asuntos si, como parece haber sucedido, el Derecho italiano se adaptó a la Directiva, si bien esta adaptación quedó sin efecto con posterioridad al supuesto delito como consecuencia de la no convalidación de los Decretos-ley.

Sobre el fondo

38. El primer problema suscitado por las cuestiones planteadas por los dos órganos jurisdiccionales nacionales es el de si la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación con la definición de residuo que se hace en la versión original de la Directiva 75/442 sigue siendo válida tras la modificación de dicha Directiva mediante la Directiva 91/156.

39. En la sentencia Vessoso y Zanetti, [19] el Tribunal declaró que:

«resulta que una sustancia de la que el poseedor se desprende puede ser residuo, en el sentido de las Directivas 75/442 y 78/319, incluso cuando pueda ser objeto de reutilización económica».

40. El Tribunal basó dicha conclusión en el hecho de que ambas Directivas subrayaban la importancia de favorecer la recuperación de residuos y que la gestión de residuos a efectos de las Directivas incluía las operaciones de transformación necesarias para su reutilización, su recuperación o su reciclaje. [20] Tal como señalé en mis conclusiones en el asunto Comisión/Alemania, [21] este razonamiento se aplica con mayor razón aún a la Directiva modificada, que enumera con mayor detalle las operaciones que pueden dar lugar a la valorización de los residuos (Anexo II B) e impone la obligación de obtener una autorización especifica a las empresas o estableci-

17 — Véase, como más reciente, la sentencia de 26 de septiembre de 1996, Luciano Arcaro (C-168/95, Rec. p. I-4705), en la que el Tribunal de Justicia reafirmó sus sentencias de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723); de 11 de junio de 1987, Pretori di Salò (14/86), Rec. p. 2545), y de 8 de octubre de 1987, Kolpinghuis Nijmegen (80/86, Rec. p. 3969).

18 — Véanse las conclusiones del Abogado General Sr. Ruiz-Jarabo Colomer, presentadas el 18 de junio de 1996 en los procesos penales contra X (asuntos acumulados C-74/95 y C-129/95, aún no publicadas en la Recopilación), puntos 43 y ss.

19 — Sentencia de 28 de marzo de 1990 (asuntos acumulados 206/88 y 207/88, Rec. p. I-1461), apartado 8. Véase también la sentencia de 28 de marzo de 1990, Zanetti y otros (359/88, Rec. p. I-1509), apartados 12 y 13.

20 — Véase el apartado 8 de la sentencia Vessoso y Zanetti.

21 — Sentencia de 10 de mayo de 1995 (C-422/92, Rec. p. I-1097).

mientos que efectúen dichas operaciones (artículo 10).

41. Las siguientes consultas de los órganos jurisdiccionales nacionales pueden abordarse conjuntamente sin problemas. La Pretura di Pescara pretende saber, fundamentalmente, qué importancia debe atribuirse al hecho de que una sustancia sea objeto de un negocio jurídico o de cotización en listas de precios públicas o privadas; como ya se ha indicado, los Decretos-ley controvertidos en los procedimientos principales excluyen del ámbito de aplicación de las normas en materia de residuos los desechos cotizados en bolsas de materias primas o en boletines oficiales publicados por las cámaras de comercio e industria. La siguiente consulta de la Pretura di Terni se refiere a la medida en que el termino «residuos» se extiende a los desechos derivados de ciclos de producción o consumo.

42. Antes de ocuparnos de dichas cuestiones, es preciso examinar con algo más de detalle que en los asuntos anteriores el alcance del concepto de residuos en la normativa comunitaria. En este contexto, puede ser útil repasar, en primer lugar, las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia. Presentaron observaciones escritas el Sr. Savini, los Gobiernos danés, francés, italiano, neerlandés y británico, y la Comisión. A excepción del Gobierno francés, todos ellos presentaron asimismo observaciones orales durante la vista.

43. El Sr. Savini alega que el productor o poseedor de una sustancia no se desprende ni tiene la intención de desprenderse de ella si la trata como si formara parte del ciclo comercial normal. En su opinión, cuando como afirma que sucede en el presente caso, la chatarra es sustituto perfecto de una materia prima como el cobre en bruto o el hierro en bruto, no constituye un residuo, y debería ser indiferente que llegue a la fundición directamente o a través de uno o más intermediarios especializados que no modifican su composición. Aun reconociendo que cualquier sustancia puede ser calificada como residuo si su poseedor se desprende de ella, independientemente de que figure o no en una lista de precios, el Sr. Savini alega que prácticamente en todos los casos las sustancias que figuran en listas de precios son sustancias susceptibles de un uso inmediato, ya sea como materias primas o como productos finales.

44. El Gobierno danés, en cambio, afirma que el concepto de residuo comprende todos los productos residuales. Por definición, los productos residuales no constituyen la finalidad perseguida por un proceso de producción. No tienen un valor económico constante. Su uso depende de los mercados a los que consigan acceder. El Gobierno danés añade que una sustancia aparentemente inocua puede resultar peligrosa para el medio ambiente.

45. Aunque menos explícito, el Gobierno francés parece adoptar también una perspectiva amplia del concepto de residuos, y

observa que los residuos, y entre ellos los desechos, continúan siendo residuos en tanto no hayan sido valorizados.

46. El Gobierno italiano sostiene que la nueva definición comunitaria de residuo otorga importancia a un elemento subjetivo, como es la decisión del poseedor de desprenderse de la sustancia u objeto. Añade que el alcance de dicho elemento no está claro y que el comité establecido con arreglo al artículo 18 está examinando actualmente los criterios que podrían aplicarse para distinguir los residuos de las materias primas secundarias. En este contexto, el Gobierno italiano sostiene que es lícito utilizar como criterio básico la posibilidad de utilización y excluir del concepto de residuo, al menos en principio, las sustancias que poseen propiedades reconocidas y habitualmente negociadas en los mercados.

47. Los Gobiernos de los Países Bajos y del Reino Unido adoptan una postura intermedia. El Gobierno de los Países Bajos observa que el término «desprenderse» se utiliza con dos sentidos diferentes, ya que la Directiva tienen por objeto tanto la eliminación como la valorización de residuos. La Directiva no indica de manera detallada cuándo una sustancia debe considerarse una materia prima secundaria y cuándo procede calificarla de residuo. Los objetivos ambientales que inspiran las Directivas en materia de residuos hacen necesario el cumplimiento de requisitos muy estrictos para que una sustancia pueda clasificarse como materia prima secundaria, y eso sólo es posible en casos excepcionales. En los Países Bajos se han definido, a tal efecto, los siguientes criterios: la sustancia debe ser transportada directamente del productor a la persona que la reutiliza; debe ser utilizada al 100 % en un proceso de producción, y no debe ser objeto de ningún proceso comparable a algún método existente de eliminación o valorización de residuos. Si concurren estas circunstancias, una sustancia no tiene por qué ser necesariamente clasificada como residuo. No obstante, el Gobierno de los Países Bajos subraya que una sustancia será calificada como residuo si se necesita cualquier forma de pretratamiento antes de poder utilizarla en un proceso de producción. A manera de ejemplo de una materia prima secundaria, el Gobierno de los Países Bajos menciona el yeso procedente de una central eléctrica utilizado en lugar de yeso fresco en procesos de desulfuración y las cáscaras de huevo trituradas, que pueden utilizarse como fertilizante sin ningún tratamiento o procesamiento adicional.

48. El Reino Unido sostiene que una sustancia debe considerarse residuo si sale del ciclo comercial normal o la cadena de uso normal y es objeto de una operación especializada de valorización del tipo de las que figuran en el Anexo II B, una cuestión que debe determinarse caso por caso. El Reino Unido ilustra su postura refiriéndose a los hechos de los procedimientos principales. En referencia a la chatarra, por ejemplo, el Reino Unido observa que los desechos metálicos que pueden utilizarse como materia prima sin necesidad de procesamiento adicional y la chatarra de acero de alta calidad o de metales no ferrosos que satisface las especificaciones técnicas requeridas para su fundición en un alto horno no constituyen residuos. No obstante,

señala que, en la práctica, en la mayoría de los casos se requerirá un procesamiento adicional antes de que sea posible su fundición.

49. La Comisión rechaza la utilización de conceptos como el de continuidad del ciclo económico o del ciclo de uso en favor de un enfoque caso por caso basado en una interpretación extensiva de la normativa.

50. El punto de partida necesario para apreciar estos argumentos es la definición del término «residuo» que se da en la letra a) del artículo 1. Dicha disposición establece que residuo es cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y del cual su poseedor «se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse». Me parece que poco es lo que puede adelantarse examinado el significado habitual del término «desprenderse». De las disposiciones de la Directiva, en particular del artículo 4, los artículos 8 a 12 y los Anexo II A y II B, se desprende claramente que el término «residuo» y el régimen normativo de la Directiva se extienden tanto a las sustancias u objetos eliminados como a aquellos valorizados. De este modo, el término «desprenderse» que se emplea en la definición de residuo de la letra a) del apartado 1 del artículo 1 tiene un significado especial que engloba tanto la eliminación de los residuos como su destino a una operación de valorización. Por tanto, el alcance del término «residuo» depende de lo que se entiende por «operación de eliminación» y «operación de valorización».

51. Ahora bien, desafortunadamente —y tal vez inevitablemente—, dichos términos no parecen haber sido definidos de manera exhaustiva. El Anexo II A enumera las operaciones de eliminación «tal como se efectúan en la práctica»; de manera análoga, el Anexo II B únicamente «recoge las operaciones de valorización tal como se efectúan en la práctica». Dicha formulación insinúa que las listas son meramente ilustrativas y están basadas en la experiencia adquirida.

52. No obstante, de la propia expresión «operación de valorización» y de la lista del Anexo II B, antes citada, cabe inferir que la «valorización» entraña un proceso por el cual los bienes se restablecen a su estado anterior o se transforman en un estado que permite su utilización, o por el cual se extraen o se producen determinados componentes utilizables. De ello se deduce que, como afirman los Gobiernos italiano, neerlandés y del Reino Unido, los bienes transmitidos a otra persona que continúe utilizándolos en su forma actual no son «valorizados» en el sentido anterior. [22] De este modo, un vehículo de motor de segunda mano vendido a otra persona para que continúe utilizándolo como vehículo a motor no constituye un residuo.

22 — Véase también Fluck, J.: «Ther term "waste" in EU law», *European Environmental Law Review*, 1994, p. 79. Para una discusión de los planteamientos de Fluck y del Reino Unido, véase Cheyne, I y Purdue, M.; «Fitting definition to purpose: the search for a satisfactory definition of waste», *Journal of Environmental Law*, 1995, p. 149.

53. No obstante, la distinción implícita en la Directiva entre los bienes que continúan utilizándose en su forma actual y los que se someten a una operación de valorización parece un tanto artificial. Desde luego, es fácil ver que la valorización comprendería, por ejemplo, el reciclado de vidrio de botellas rotas mediante su reenvío a un horno. Una operación de este tipo resulta fácilmente identificable como operación de valorización porque implica el reciclado de los componentes de un producto final existente para producir otro producto final. Sin embargo, en otros casos puede resultar difícil distinguir entre valorización y ulterior procesamiento de materias primas o productos intermedios. Tal es el caso, en particular, en relación con los desechos o subproductos de los procesos de producción. aunque el Anexo II B no se refiere expresamente a los desechos, figuran como una categoría específica de residuos en el Anexo I. Claramente, si su poseedor se desprende de los desechos, éstos constituyen residuos. No obstante, por analogía con las operaciones enumeradas en el Anexo II B, parece que también la incorporación de un desecho a un proceso concebido para transformar dicho producto o algunos de sus componentes en una materia prima utilizable constituye un proceso de valorización a efectos del Anexo. En efecto, el inciso i) de la letra b) del apartado 1 del artículo 3 de la Directiva exige a los Estados miembros tomar las medidas adecuadas para fomentar «la valorización de los residuos mediante reciclado, nuevo uso, recuperación o *cualquier otra acción destinada a obtener materias primas secundarias*» (el subrayado es mío). Además, muchas de las operaciones enumeradas en el Anexo II B, como por ejemplo R1 («Recuperación o regeneración de disolventes»), R2 («Reciclado o recuperación de sustancias orgánicas que no se utilizan como disolventes») o R3 («Reciclado o recuperación de metales o de compuestos metálicos») podrían incluir la valorización de desechos de procesos industriales. Por ello, comparto la opinión del Gobierno francés según la cual, cuando un desecho no puede utilizarse en un proceso industrial normal sin someterse a una operación de valorización como las enumeradas en el Anexo II B, debe considerarse residuo en tanto no haya sido valorizado.

54. Con todo, el problema es que la distinción entre la valorización de residuos y el procesamiento normal de materias primas es bastante endeble. En términos económicos, los residuos destinados a su valorización y uso como sustitutos de materias primas en un proceso industrial constituyen materias primas antes incluso de su valorización. Es concebible, por ejemplo, que, en función de las condiciones de mercado, un productor pase a utilizar una materia prima secundaria e incluso adapte su proceso para poder incorporar directamente un desecho o subproducto, integrando la operación de «valorización» en el proceso normal. Igualmente, un fabricante puede tener que tratar o refinar una materia prima de origen natural antes de poder utilizarla en un proceso de producción; ahora bien, presumiblemente esto no se consideraría un proceso de valorización.

55. Por consiguiente, la dificultad que se plantea para la interpretación y aplicación de la Directiva es que el concepto de «operación de valorización», en el que se basa en parte la definición de residuo, no está definida de manera exhaustiva en la Directiva, por lo que puede ser intrínsecamente difícil aplicarlo en algunos casos. Además, hay un elementos de

circularidad: la cuestión de si se trata de una operación de «valorización» depende de si se trata de un «residuo», lo que, a su vez, depende de si se trata de una operación de «valorización». Considero que la forma de superar esta dificultad no consiste en tratar de formular una definición exhaustiva, sino en proceder mediante ejemplos, es decir, examinar si el poseedor de un objeto o sustancia lo destina o tiene la intención de destinarlo a una de las operaciones enumeradas en el Anexo II B o a una operación análoga.

56. En contra de la opinión de la Comisión, considero, por tanto, que el enfoque de los Gobiernos de los Países Bajos y del Reino Unido, consistente en distinguir entre los bienes pertenecientes al ciclo comercial normal y los residuos, examinando si un objeto o sustancia se destina a una operación de valorización, es plenamente consistente con la Directiva. Acepto el argumento de la Comisión de que, en cierta medida, es necesario adoptar un enfoque caso por caso. Sin embargo, pienso que la Comisión tal vez pase por alto la necesidad de los Estados miembros de establecer normas y orientaciones prácticas para la aplicación día a día de la Directiva, proporcionando a los particulares el nivel necesario de seguridad jurídica; se trata de algo particularmente importante en la medida en que el incumplimiento de las normas nacionales de aplicación puede dar lugar a la imposición de sanciones penales. La definición de «residuo» que se hace en la Directiva es imprecisa y poco delimitada, y está claro que los Estados miembros han encontrado dificultades para aplicarla a las diversas situaciones que pueden plantearse en la práctica. El Gobierno italiano afirmó que el problema de la distinción entre las materias primas secundarias y los desechos han sido objeto de discusión en el comité establecido en el artículo 18 de la Directiva. En el estado actual de la Directiva, considero que debe dejarse cierta libertad a los Estados miembros para definir criterios más detallados para la aplicación del término «operación de valorización» a las diversas situaciones que pueden plantearse en la práctica. Este enfoque es compatible con el reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales previsto en el Tratado. Corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales aplicar la Directiva a los hechos del gran número de casos límite que en principio pueden plantearse en la práctica. La función del Tribunal debería limitarse a proporcionar a los órganos jurisdiccionales nacionales los criterios de interpretación que necesiten. A este respecto, está claro que, a la luz del objetivo de garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente, procede interpretar el término «residuo» de manera extensiva, de forma que comprenda, en particular, incluso los objetos o sustancias que tengan valor comercial y estén destinados a su reutilización si antes deben someterse a una operación de valorización enumerada o análoga a las enumeradas en el Anexo II B.

57. De hecho, probablemente no sea necesario, a efectos de los presentes asuntos, determinar el alcance de la facultad discrecional conferida a los Estados miembros, ya que está claro que los Decretos-ley italianos que suscitaron las cuestiones de los órganos jurisdiccionales nacionales son contrarios a la Directiva. No puede excluirse un desecho del ámbito de aplicación de la Directiva por el sólo hecho de que sea cotizado como producto comercial con unas características específicas en bolsas de materias primas o en boletines oficiales publicados por las cámaras de comercio e industria. El hecho de que

exista un mercado organizado para una sustancia no basta ni siquiera para suponer que no constituye un residuo. Con arreglo a la Directiva, la única cuestión que se plantea es si la sustancia de que se trata es objeto de una operación de eliminación o valorización a efectos de los Anexo II A o II B.

58. Disiento también de la tesis del Sr. Savini según la cual la calificación de un objeto o sustancia depende del tratamiento que le dé su poseedor. El hecho de que un vendedor de chatarra la trate como una mercadería más vendida en su giro o tráfico ordinario y aplique los procedimientos normales de facturación y contabilidad carece de pertinencia a este respecto. Por poner un ejemplo, es posible que la cifra de negocios de un taller mecánico dedicado a la instalación de baterías nuevas de automóviles esté integrada en parte por la venta de las baterías usadas que retira de los coches de sus clientes a una empresa que extrae y regenera los ácidos que contienen; es posible incluso que los ingresos derivados de la venta de las baterías usadas afecten al precio de las nuevas. Pero no puede haber ninguna duda de que la regeneración de los ácidos contenidos en las baterías constituye una operación de valorización a efectos de la categoría R5 del Anexo II B y que las baterías usadas utilizadas para ello constituyen residuos a efectos de la Directiva; esto es así independientemente del tratamiento que el taller mecánico dé a las ventas a efectos contables y presupuestarios.

59. Por otra parte, no comparto la opinión del Gobierno danés según la cual todos los productos residuales que no constituyan la finalidad principal de un proceso de producción constituyen residuos. Acepto su observación de que un producto residual aparentemente inocuo puede resultar peligroso para el medio ambiente y de que dichos productos no tienen un valor económico constante. Sin embargo, lo mismo puede suceder con las sustancias que constituyen la finalidad principal del proceso de producción. La Directiva no pretende regular el procesamiento, transporte y almacenamiento de todos los productos que pueden ser perjudiciales para el medio ambiente; se limita a regular los residuos, esto es, las sustancias u objetos eliminados o sometidos a un proceso de valorización. Además, me parece que el concepto de producto como finalidad principal de un proceso de producción carecería de toda utilidad práctica. Un proceso de producción puede estar integrado por diversos productos con mercados específicos y valores de mercado fluctuantes.

60. Paso a ocuparme, ahora, de las cuestiones más específicas planteadas por la Pretura di Terni en el segundo apartado de sus cuestiones. Considero que el principal elemento que debe tenerse presente a la hora de responder a dichas cuestiones es que los acusados en los procedimientos principales pretenden que las sustancias de que se trata sean calificadas como desechos reutilizables y no como residuos destinados a su eliminación, para poder así eludir la aplicación de las normas establecidas mediante el Decreto Presidencia nº 915. Por consiguiente, la principal indicación que procede transmitir a la Pretura es que, con arreglo a la normativa comunitaria, no existe una categoría separada constituida por los desechos reutilizables, y que cualquier sustancia destinada a la eliminación o a la valorización está sujeta a las normas en materia de residuos. Aunque, en términos generales, estoy de acuerdo con las opiniones sobre las cuestiones expresadas

por la Comisión en sus observaciones escritas (aunque de manera un tanto provisional, a falta de indicaciones más precisas sobre las operaciones), considero que el Tribunal de Justicia debe evitar en los presentes asuntos entrar en una distinción precisa entre operaciones de eliminación y operaciones de valorización (que podría afectar a la aplicación del Reglamento nº 259/93, el cual, como ya se ha indicado, establece normas diferentes para ambas categorías de operaciones).

61. En estas circunstancias, mi propuesta es que, en respuesta a las primeras tres cuestiones planteadas en el segundo apartado de las cuestiones de la Pretura, el Tribunal se limite a responder que un proceso de neutralización destinado únicamente a hacer inocuos los residuos, la descarga de residuos en depresiones del terreno o para formar elevaciones y la incineración de residuos constituyen operaciones de eliminación o valorización comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la normativa comunitaria en materia de residuos. Análogamente, propongo que el Tribunal responda a la última cuestión indicando que el simple hecho de que los residuos hayan sido triturados, sin que sus características hayan sufrido modificación alguna, no los excluye del ámbito de aplicación de la normativa comunitaria. A primera vista, la penúltima cuestión, que plantea si cabe calificar como desechos reutilizables los residuos «sin precisar sus características ni su destino al efecto», es un tanto opaca. Sin embargo, de la resolución de remisión se desprende claramente que lo que preocupa a la Pretura es que los Decretos-ley contemplen la exclusión de desechos reutilizables del ámbito de aplicación de las normas en materia de residuos sin que exista certidumbre alguna sobre su reutilización. Por lo tanto, considero que será suficiente responder que el hecho de que una sustancia sea calificada como desecho reutilizable, sin que se precisen sus características o su destino, no la excluye del ámbito de aplicación de las normas comunitarias en materia de residuos.

Conclusión

62. En consecuencia, considero que el Tribunal de Justicia debe responder a las cuestiones planteadas por la Pretura di Pescara (asunto C-224/95) y la Pretura di Terni (asuntos C-304/94, C-330/94 y C-342/94) del siguiente modo:

«En el asunto C-224/95

Las normas comunitarias en materia de residuos, en particular las establecidas en la Directiva 75/442/CEE del Consejo (tal como fue modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo), la Directiva 91/689/CEE del Consejo y el Reglamento (CEE) nº 259/93, se aplican a cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se

desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse, incluso si es susceptible de reutilización y, por su valor comercial, puede ser objeto de un negocio jurídico o de cotización en listas de precios públicas o privadas.

En los asuntos C-304/94, C-330/94 y C-342/94

1) El término "residuo" que figura en la Directiva 74/442/CEE del Consejo (modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo), la Directiva 91/689/CEE del Consejo y el Reglamento (CEE) nº 259/93 no debe entenderse en el sentido de que excluye las sustancias y objetos susceptibles de reutilización económica. Una sustancia residual derivada de un ciclo de producción o de consumo en un proceso de producción o combustión constituye un "residuo" y está sujeta al régimen previsto en la normativa comunitaria si su poseedor se desprende de ella o tienen la intención o la obligación de desprenderse de ella. El poseedor se desprende de una sustancia cuando la elimina o la somete a una de las operaciones de valorización enumeradas en el Anexo II B de la Directiva 75/442 modificada o a una operación análoga.

2) Un proceso de neutralización destinado únicamente a hacer inocuos los residuos, la descarga de residuos en depresiones del terreno o para formar elevaciones y la incineración de residuos constituyen operaciones de eliminación o valorización comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la normativa comunitaria en materia de residuos. El hecho de que una sustancia sea calificada como desecho reutilizable, sin que se precisen sus características o su destino, no es suficiente para excluirla del ámbito de aplicación de la normativa comunitaria en materia de residuos. Lo mismo se aplica a la trituración de un residuo.»