# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 4 de julio de 2002 [1]

Índice


I. Introducción ..... I-6167

II. Marco jurídico ..... I-6168

A. Derecho comunitario ..... I-6168

1) Directiva relativa a los residuos ..... I-6168

2) Directiva relativa a los envases ..... I-6169

3) Sobre las discrepancias entre las distintas versiones lingüísticas ..... I-6170

B. Normativas nacionales ..... I-6171

III. Hechos y procedimiento principal ..... I-6172

IV. Petición de decisión prejudicial ..... I-6173

V. Alegaciones de las partes ..... I-6174

A. Mayer Parry Recycling Limited ..... I-6174

B. Environment Agency ..... I-6176

C. Corus UK Limited ..... I-6178

D. Gobierno danés ..... I-6178

E. Gobierno neerlandés ..... I-6179

F. Gobierno austriaco ..... I-6180

G. Gobierno del Reino Unido ..... I-6181

H. Comisión ..... I-6184

VI. Apreciación jurídica ..... I-6184

A. La relación entre la Directiva relativa a los residuos y la Directiva relativa a los envases ..... I-6184


1 — Lengua original: alemán.

B. Relación entre el concepto de residuo y el de reciclado ..... I-6187
C. Sobre la secuencia en el examen de ambas cuestiones prejudiciales ..... I-6190
D. Sobre la segunda cuestión prejudicial ..... I-6190
1) Observaciones preliminares ..... I-6190
a) El reciclado en el Derecho comunitario ..... I-6190
b) El reciclado en el contexto normativo de la Directiva relativa a los envases I-6191
i) Elevado nivel de protección del medio ambiente ..... I-6192
ii) Inexistencia de distorsión de la competencia en el mercado interior .. I-6192
c) Evolución del concepto de reciclado a lo largo del procedimiento legislativo ..... I-6193
d) Evolución posterior ..... I-6194
2) Interpretación del artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases I-6195
a) Residuos ..... I-6195
b) Transformación para el fin inicial o para otros fines ..... I-6197
c) Proceso de producción ..... I-6197
3) Calificación de la operación realizada por MPR ..... I-6197
4) Calificación de la operación realizada por los productores de acero ..... I-6200
E. Sobre la primera cuestión ..... I-6201
VII. Conclusión ..... I-6203

## I. Introducción

1. En el presente procedimiento prejudicial, la High Court of Justice de Londres solicita al Tribunal de Justicia la interpretación de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos [2] (en lo sucesivo, «Directiva relativa a los residuos») y de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases [3] (en lo sucesivo, «Directiva relativa a los envases»). En esencia, se trata de la cuestión de si el tratamiento (clasificación, limpieza, corte, trituración, separación y/o embalado) de los residuos de envase de metal por parte de la demandante en el procedimiento principal, Mayer Parry Recycling Ltd (en lo sucesivo, «MPR») constituye un reciclado completo, de tal modo que la chatarra obtenida de ese proceso ya no deba considerarse como residuo.

2 — 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), modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos (DO L 78, p. 32), y la Decisión 96/350/CE de la Comisión, de 24 de mayo de 1996, por la que se adaptan los Anexos II A y II B de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos (DO L 135, p. 32).

3 — DO L 365, p. 10.

2. MPR pretende obtener la acreditación como empresa de valorización facultada para expedir certificaciones de valorización de residuos de envases (Packaging Waste Recovery Notes; en lo sucesivo, «PRN»; en relación con la importancia de las PRN, véase el punto 19 *infra)*. Este derecho fue otorgado por una de las demandadas en el procedimiento principal, la Environment Agency (Agencia del Medio Ambiente; en lo sucesivo, «Environment Agency») competente para Inglaterra y Gales, a los productores de acero que funden el material procesado por MPR y fabrican lingotes, láminas o bovinas a partir de él.

## II. Marco jurídico

### A. *Derecho comunitario*

#### 1) Directiva relativa a los residuos

3. En el artículo 1 de la Directiva relativa a los residuos se dispone lo siguiente:

«Con arreglo a la presente Directiva, se entenderá por:

a) "residuo": 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.»

4. En el anexo I de la Directiva se enumeran, en la categoría Q 5, las «materias contaminadas o ensuciadas a causa de actividades voluntarias (por ejemplo, residuos de operaciones de limpieza, materiales de embalaje, contenedores, etc)». Además, dicho anexo contiene dos categorías generales, a saber, la categoría Q 1 («Residuos de producción o de consumo no especificados a continuación») y la categoría Q 16 («Toda sustancia, materia o producto que no esté incluido en las categorías anteriores»).

5. En relación con el concepto de valorización, el artículo 1, letra f), se remite a las operaciones enumeradas en el anexo II B. En él, en la categoría R 3 se enumera el «reciclado o recuperación de metales o de compuestos metálicos».

6. El artículo 3, apartado 1, de la Directiva relativa a los residuos impone a los Estados miembros los siguientes objetivos:

«a) en primer lugar, la prevención o la reducción de la producción de los residuos y de su nocividad, en particular mediante [...]

b) en segundo lugar:

i) la valorización de los residuos mediante reciclado, nuevo uso, recuperación o cualquier otra acción destinada a obtener materias primas secundarias, o

ii) la utilización de los residuos como fuente de energía».

2) Directiva relativa a los envases

7. El artículo 3 de la Directiva relativa a los envases contiene, en particular, las siguientes definiciones:

«2) "residuo de envase": todo envase o material de envase que se ajuste a la definición de residuo contenida en la Directiva 75/442/CEE, excepto los residuos de producción;

[...]

6) "valorización": cualquiera de las operaciones previstas en el Anexo II B de la Directiva 75/442/CEE;

7) "reciclado": la transformación de los residuos, dentro de un proceso de producción, para su fin inicial o para otros fines, incluido el reciclado orgánico pero no la recuperación de energía».

8. En el artículo 6, apartado 1, de la Directiva relativa a los residuos se establecen los siguientes principios para la valorización de los residuos de envases:

«Con el fin de cumplir los objetivos de la presente Directiva, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para alcanzar en la totalidad de sus territorios los siguientes objetivos:

a) a más tardar transcurridos cinco años a partir de la fecha de transposición de la presente Directiva al Derecho nacional, se valorizará el 50 % como mínimo y, como máximo, el 65 % en peso de los residuos de envases;

b) en el marco de este objetivo global, y dentro del mismo plazo, se reciclará el

25 % como mínimo y, como máximo, el 45 % en peso de la totalidad de los materiales de envasado que formen parte de los residuos de envases, con un mínimo del 15 % en peso por cada material de envasado.»

9. Con arreglo al artículo 7, para alcanzar la proporción de valorización establecida los Estados miembros deben establecer sistemas de devolución o de recogida de envases y de valorización de los residuos de envases.

3) Sobre las discrepancias entre las distintas versiones lingüísticas

10. El presente litigio gira en torno al concepto de reciclado a efectos de las Directivas relativas a los envases y a los residuos, respectivamente. Por ello, es necesario referirse ya a estas alturas a algunas diferencias terminológicas contenidas en las distintas versiones lingüísticas de ambas Directivas.

11. En la versión inglesa, tanto en el artículo 3, apartado 1, letra b), inciso i), de la Directiva relativa a los residuos como en el artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases se utiliza el concepto de «recycling». También en las lenguas latinas y en la versión neerlandesa figuran en ambos lugares términos relacionados con el término «recycling» (recyclage, reciclado, riciclo, etc.). En otras lenguas se opta por términos que no están relacionados con «recycling», pero utilizando en ambas Directivas el mismo término.

12. Tan sólo en las versiones alemana, sueca y finesa figuran en los dos lugares citados de las Directivas relativas a los residuos y a los envases, respectivamente, conceptos diferentes. Así, en la versión alemana de la Directiva relativa a los residuos se utiliza el término «Rückführung», y en la Directiva relativa a los envases se utiliza «stoffliche Verwertung». En la Propuesta de la Comisión de Directiva relativa a los envases, detrás del concepto de «stoffliche Verwertung» aparecía además el término «Recycling» entre paréntesis; sin embargo, este complemento desapareció en el curso del posterior procedimiento legislativo.

13. Por último, en la Directiva 2000/53/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, relativa a los vehículos al final de su vida útil (en lo sucesivo, «Directiva 2000/53»),[4] que si bien no tiene ninguna pertinencia directa para el presente caso, fue invocada con fines de comparación por algunas de las partes del presente procedimiento, también se utiliza en alemán el término «Recycling».

4 — DO L 269, p. 34.

14. Por tanto, puesto que sólo una pequeña parte de las versiones lingüísticas utilizan términos diferentes en ambas Directivas, de la elección de términos diferentes en dichas versiones por sí sola no puede deducirse que tales conceptos tengan un significado diferente. Por esta razón, en lo sucesivo consideraré los términos «stoffliche Verwertung», «Rückführung» y «Recycling» como sinónimos desde un punto de vista lingüístico. Ahora bien, esto no excluye la posibilidad de que el término «Recycling/Rückführung/stoffliche Verwertung» tenga un significado diferente a efectos de la Directiva relativa a los residuos y a efectos de la Directiva relativa a los envases de acuerdo con las respectivas definiciones, algo que examinaré más adelante.

B. *Normativas nacionales*

15. Mediante los Producer Responsibility Obligations (Packaging Waste) Regulations 1997 (Reglamento relativo a las obligaciones —en materia de residuos de envases— derivadas de la responsabilidad de los productores de 1997; en lo sucesivo, «Regulations») se adaptó el Derecho nacional al artículo 6, apartado 1, de la Directiva relativa a los envases. Con arreglo a los Regulations, el productor de residuos de envases está obligado a reciclar o valorizar de otro modo determinadas cantidades de los mismos. Las definiciones de los conceptos de «recovery» («valorización») y «recycling» («reciclado») que se hacen en los Regulations se corresponden con las de la Directiva relativa a los envases.

16. Con arreglo a los Regulations, un productor debe estar registrado, adoptar medidas para la valorización y el reciclado de determinadas cantidades de residuos de envases y presentar una confirmación del cumplimiento de sus obligaciones de valorización y reciclado (certificate of compliance). La infracción de dichas disposiciones es constitutiva de delito.

17. Un productor también puede cumplir sus obligaciones adhiriéndose a un sistema registrado, lo que en la práctica sucede en la mayoría de los casos.

18. La Environment Agency publicó unas directrices relativas a los medios de prueba del cumplimiento de las obligaciones de los productores y a la acreditación voluntaria de las empresas de valorización de residuos («Producer Responsibility Obligations 1997: Guidance on evidence of compliance and voluntary accreditation of reprocessors»), el denominado «Orange Book». En él se regulan de manera detallada las exigencias de la Environment Agency por lo que respecta a los medios de prueba de que los productores han cumplido con sus obligaciones de valorización y reciclado, y se establece un régimen voluntario de acreditación de las empresas de valorización de residuos, que están autorizadas a expedir PRN.

19. Mediante las PRN, la empresa de valorización de residuos certifica qué cantidades de residuos de envases ha recibido del Reino Unido, si dichas cantidades van a ser recicladas o valorizadas de otro modo y a qué operaciones de valorización se va a someter el material de residuo. Mediante la

presentación de las PRN, el productor puede probar frente a la Environment Agency que los residuos de envases que ha entregado él mismo o que se han entregado en su nombre a una empresa de valorización acreditada han sido debidamente valorizados. Las PRN son comercializables y tienen un valor económico (en el caso de los residuos de envases de metal de que se trata en el presente caso, entre 10 y 15 GBP por tonelada en el año 2000).

20. La Environment Agency acredita a aquellas empresas enumeradas en el anexo D, apartado 3, del Orange Book; como empresas de valorización de residuos de metal (aluminio y acero) reconoce a aquellas empresas que producen lingotes, láminas o bovinas a partir de residuos de envases.

21. De este modo, la acreditación se otorga en relación con la fase del ciclo de valorización en la que se obtiene un nuevo producto que no puede distinguirse de otro producto fabricado con materias primas primarias. Con ello se pretende facilitar la administración del sistema y garantizar que no se expiden PRN dos veces en el curso de la transformación de los mismos materiales.

## III. Hechos y procedimiento principal

22. MPR recibe (por regla general con carácter oneroso) chatarra, incluida chatarra procedente de residuos de envases, de origen comercial y de otras fuentes. MPR procesa la chatarra de acuerdo con la Norma 3B definida en este sector. Para ello se exige fundamentalmente que el procesamiento siga las siguientes fases: inspección visual y de radiación, trituración en trozos del tamaño de un puño, diversos procesos de clasificación con objeto de separar las materias extrañas (por ejemplo, plásticos, metales no ferrosos, vidrio o piedras), y nueva inspección visual. El material conforme a la Norma 3B contiene aproximadamente un 4,1 % de metales procedentes de residuos de envases. Posteriormente, MPR vende el material conforme a la Norma 3B a las acerías, que fabrican lingotes, láminas o bovinas de acero a partir del mismo. La calidad 3B ofrece un alto grado de rendimiento gracias a su elevado contenido en hierro, su alta densidad y su mayor superficie. El precio del material conforme a la Norma 3B asciende aproximadamente a 60 GBP por tonelada.

23. Las partes del procedimiento principal no se ponen de acuerdo sobre el porcentaje de impurezas orgánicas e inorgánicas que sigue conteniendo el material conforme a la Norma 3B producido por MPR; las indicaciones proporcionadas van desde entre el 2 y el 3 % (MPR: impurezas aglomeradas) hasta un 7 % (según la Environment Agency). Entre estas impurezas se encuentran restos de materiales de revestimiento como pinturas o aceite, materiales no metálicos y elementos químicos inaceptables. Debido a la posibilidad de que contenga sustancias contaminantes, el material conforme a la Norma 3B debe conservarse cubierto o en una superficie firme con drenaje a un sumidero. La eliminación de las impurezas sólo tiene lugar durante el proceso de fabricación del acero.

24. Los productores de acero están sometidos al régimen de control integrado de contaminación («Integrated Pollution Control») regulado en la Environment Protection Act 1990 (Ley de protección del medio ambiente de 1990). Con arreglo al mismo, los procedimientos que utilicen deben atenerse a determinadas normas de protección del medio ambiente y requieren de aprobación previa. Como contrapartida, están exentos de la necesidad de obtener un permiso con arreglo a las disposiciones nacionales en materia de gestión de residuos.

25. En noviembre de 1998, MPR solicitó la acreditación como empresa de valorización de residuos facultada para expedir PRN. Mediante escrito de 15 de noviembre de 1999, la Environment Agency desestimó su solicitud. Posteriormente, MPR interpuso un recurso contra dicha decisión ante la High Court, solicitando, en particular, que se anulara dicha decisión y se declarara que realiza operaciones de valorización y reciclado a efectos de la Directiva relativa a los envases.

## IV. Petición de decisión prejudicial

26. Mediante resolución de 9 de noviembre de 2000, la High Court suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 234 CE, una petición de decisión prejudicial relativa a las siguientes cuestiones:

«Cuando una empresa procesa mediante su clasificación, limpieza, corte, trituración, separación y/o embalado materiales de envasado que contienen metales ferrosos que, al ser recibidos por la empresa, constituyen "residuos" en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo y por la Decisión 96/350/CE de la Comisión, permitiendo con ello que dichos materiales puedan ser utilizados como materia prima en un horno de fundición para producir lingotes, láminas o bobinas de acero:

1) ¿Debe considerarse que dichos materiales han sido reciclados y han perdido su condición de residuos a efectos de la Directiva 75/442 del Consejo:

   a) cuando pueden ser utilizados como materia prima o

   b) cuando han sido utilizados por un productor de acero para producir lingotes, láminas o bobinas de acero?

2) ¿Debe considerarse que dichos materiales han sido "reciclados" a efectos de la Directiva 94/62/CE del Parla-

mento Europeo y del Consejo, relativa a los envases y los residuos de envases:

a) cuando pueden ser utilizados como materia prima o

b) cuando han sido utilizados por un productor de acero para producir lingotes, láminas o bobinas de acero?»

## V. Alegaciones de las partes

27. Presentaron observaciones ante el Tribunal de Justicia MPR, la Environment Agency, Corus UK Limited (en lo sucesivo, «Corus»), un productor de acero que intervino como parte coadyuvante en el procedimiento principal en apoyo de la Environment Agency, el Gobierno del Reino Unido, los Gobiernos neerlandés, danés y austriaco y la Comisión.

### A. *Mayer Parry Recycling Limited*

28. MPR antepone la interpretación de la Directiva relativa a los residuos y argumenta, en síntesis, del siguiente modo: valoriza y recicla residuos de envases y produce chatarra de hierro conforme a la Norma 3B, que no constituye un residuo, sino una materia prima secundaria. La Directiva relativa a los envases debe interpretarse, a su entender, de manera conforme con la Directiva relativa a los residuos. Dado que la chatarra conforme a la Norma 3B no es un residuo, también el procesamiento que lleva a cabo MPR debe considerarse como una operación de reciclado completa a efectos de la Directiva relativa a los envases.

29. En relación con el marco jurídico comunitario, MPR señala, concretamente, que cabe identificar cuatro elementos básicos comunes a la Directiva relativa a los residuos y a la Directiva relativa a los envases.

30. En primer lugar, los conceptos de residuo, valorización y reciclado tienen el mismo significado en ambas Directivas. A este respecto, el reciclado es una modalidad especial de valorización. Las operaciones de valorización contempladas en las Directivas sólo pueden realizarse con residuos. En segundo lugar, para la determinación del concepto de residuo resulta determinante que el poseedor se desprenda del material. En tercer lugar, las dos Directivas persiguen el objetivo de ahorrar materias primas mediante la valorización de residuos. En cuarto lugar, el reciclado se distingue de la recuperación de energía.

31. MPR describe asimismo la importancia económica que reviste el derecho a expedir PRN, del que gozan las empresas que llevan a cabo el reciclado. Dado que MPR procesa la chatarra metálica de tal modo que puede

ser utilizada por los productores de acero del mismo modo que una materia prima primaria, el material conforme a la Norma 3B de MPR no constituye un residuo, sino una materia prima secundaria. Por tanto, los productores de acero no valorizan residuos, lo que por sí solo es suficiente para que no pueda considerárselos como empresas de reciclado.

32. En el marco de sus observaciones relativas a la primera cuestión prejudicial, MPR deduce las siguientes líneas generales de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia o de las conclusiones de los Abogados Generales: Corresponde únicamente a los órganos jurisdiccionales nacionales determinar, teniendo en cuenta todas las circunstancias, si un determinado material constituye un residuo o no. [5] El elemento determinante para la existencia de un residuo es que el poseedor se desprende de la sustancia. [6] Hay que distinguir entre la valorización de un residuo y el tratamiento industrial normal de productos. [7] La valorización se completa cuando la sustancia valorizada puede utilizarse directamente en un proceso de producción como materia prima secundaria. [8]

33. En cambio, MPR critica el criterio defendido por la Environment Agency de acuerdo con el cual la valorización sólo se completa en un momento posterior, a saber, cuando no puede determinarse si el producto ha sido fabricado a partir de residuos o de materias primas primarias. A su juicio, esta argumentación, basada en la definición de reciclado que se hace en la Directiva relativa a los envases, es insostenible. Según MPR, la Directiva relativa a los envases constituye una normativa subordinada con respecto a la Directiva relativa a los residuos, y no puede definir el concepto de valorización de manera diferente a ésta.

34. El hecho de que el artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases se base, en relación con la definición de reciclado, en la transformación de los residuos dentro de un proceso de producción tiene por objeto diferenciarlo de la recuperación de energía. Según afirma, el proceso aplicado por MPR constituye en todo caso un proceso de producción en el que se produce una materia prima secundaria, a saber, chatarra conforme a la Norma 3B. Este material no es un residuo, ya que tiene un valor económico y no existe ningún riesgo al desprenderse de él.

35. En particular, MPR propone los siguientes criterios para diferenciar las materias primas secundarias de los residuos: la posibilidad de reutilizar el material, con o sin una transformación previa, su valor económico y los riesgos para el medio ambiente que se derivan de la sustancia. En opinión de MPR, es el órgano jurisdiccional remitente el que debe dilucidar en qué medida concurren dichos criterios.

5 — MPR se remite a las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto en el que recayó la sentencia de 25 de junio de 1997, Tombesi y otros (asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, Rec. pp. I-3561 y ss., especialmente p. I-3564), punto 56, y a las conclusiones del Abogado General Sr. Jacobs en el asunto en el que recayó la sentencia de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. pp. I-7411 y ss., especialmente p. I-7413), puntos 69 y 70, así como a la sentencia de 15 de junio de 2000, Arco Chemie y otros (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, Rec. p. 4475), apartados 51, 65 a 71, 73, 88 y 97.

6 — Conclusiones del Abogado General en el asunto en el que recayó la sentencia Inter-Environnement Wallonie, citada en la nota 5 *supra*, puntos 26, 27 y 60; conclusiones del Abogado General en el asunto en el que recayó la sentencia Tombesi y otros, citada en la nota 5 *supra*, puntos 50 y 51, y sentencia Arco Chemie y otros, citada en la nota 5 *supra*, apartados 34, 36, 46 y 47.

7 — Sentencia Inter-Environnement Wallonie, citada en la nota 5 *supra*, apartado 33.

8 — Conclusiones del Abogado General en el asunto en el que recayó la sentencia Tombesi y otros, citada en la nota 5 *supra*, punto 53 y 54; conclusiones del Abogado General en el asunto en el que recayó la sentencia Inter-Environnement Wallonie, citada en la nota 5 *supra*, punto 78, y sentencia Arco Chemie y otros, citada en la nota 5 *supra*, apartados 93 y 94.

36. No obstante, para el caso de que el Tribunal de Justicia desee entrar en esta cuestión, MPR sostiene que el material conforme a la Norma 3B cumple con los criterios establecidos para ser considerado como una materia prima secundaria. Según afirma, puede ser utilizado sin ningún tratamiento previo, al igual que el mineral de hierro, directamente para la producción de acero. No se necesitan precauciones especiales para la protección del medio ambiente ni para su almacenamiento, ni para su transporte, ni para su utilización en la producción de acero.

37. En relación con la segunda cuestión, MPR señala que un material completamente valorizado y que ya no constituye un residuo a efectos de la Directiva relativa a los residuos debe considerarse también como reciclado con arreglo a la Directiva relativa a los envases.

B. *Environment Agency*

38. La Environment Agency considera, al igual que MPR, que ambas Directivas utilizan la misma definición de los conceptos de residuo y de valorización. Ahora bien, a diferencia de MPR considera que la transformación llevada a cabo por MPR no constituye un reciclado completo. Sólo tras la fundición del material conforme a la Norma 3B y la fabricación de lingotes, láminas o bovinas de acero por parte del productor de acero se completa la valorización y se elimina la condición de residuo.

39. En relación con la conexión existente entre las dos cuestiones prejudiciales, la Environment Agency señala que ambas Directivas deben interpretarse de manera conjunta. La Directiva relativa a los envases se limita a especificar de manera más detallada qué es lo que debe entenderse por reciclado como modalidad especial de valorización. En el artículo 2, apartado 2, de la Directiva relativa a los residuos se contempla de manera expresa la posibilidad de adoptar Directivas específicas para determinadas categorías de residuos, como los residuos de envases. Dado que ambas Directivas persiguen el objetivo de promover la valorización de residuos, debe partirse de la base de que utilizan la misma definición de valorización. Tras el reciclado completo a efectos de la Directiva relativa a los envases, el material valorizado ya no puede considerarse como un residuo con arreglo a la Directiva relativa a los residuos.

40. En relación con la primera cuestión, la Environment Agency subraya, en primer lugar, que el Tribunal de Justicia debe responder por sí mismo dicha cuestión. La apreciación acerca de cuándo se ha valorizado por completo un residuo no puede dejarse a los Estados miembros, como sostiene MPR, ya que ello sería contrario al objetivo de aproximación de las legislaciones a escala comunitaria. Los conceptos de residuo y de valorización son suficientemente concretos como para ser directamente aplicables sin necesidad de una mayor concreción mediante el Derecho nacional.

41. La Environment Agency se remite asimismo a la jurisprudencia de acuerdo con

la cual el concepto de residuo debe ser objeto de una interpretación amplia [9] y a los objetivos de la Directiva relativa a los residuos, a saber, evitar la producción de residuos, promover la valorización y prohibir la eliminación incontrolada de residuos.

42. Cuando un material pierde su condición de residuo, deja de estar regulado por la Directiva relativa a los residuos. Para ello, no es suficiente, en todo caso, que el residuo pase a estar en posesión de quien se propone valorizar el material o realizar alguna otra transformación del mismo. El hecho de que los residuos sean sometidos a una operación de valorización enumerada en el anexo 2B de la Directiva relativa a los residuos puede dar lugar a la pérdida de la condición de residuo, pero no tiene por qué ser necesariamente así, tal como ha declarado el Tribunal de Justicia. [10]

43. Según la Environment Agency, MPR no lleva a cabo el reciclado, sino sólo una transformación previa, al clasificar los residuos y modificar su composición. Por consiguiente, MPR es un productor de residuos a efectos del artículo 1, letra b), de la Directiva relativa a los residuos. La transformación que lleva a cabo MPR no es una transformación dentro de un proceso de producción, tal como se define en el artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases. También en la Directiva 2000/53, la transformación correspondiente de los vehículos viejos se considera como una transformación previa y no como reciclado.

44. La Environment Agency critica el argumento de MPR según el cual la chatarra conforme a la Norma 3B constituye una materia prima secundaria y, en consecuencia, ha sido reciclada. No todas las operaciones de valorización tienen por objeto obtener materias primas secundarias. Tampoco es conforme con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia el que un material pierda su condición de residuo mediante su transformación en una materia prima secundaria. El hecho de que pueda ser utilizado como materia prima no excluye su calificación como residuo.

45. Además, la Environment Agency niega la afirmación de MPR según la cual la manipulación del material conforme a la Norma 3B no requiere ninguna precaución especial para garantizar la protección del medio ambiente. Los productores de acero que procesan la chatarra conforme a la Norma 3B están sometidos al régimen de «Integrated Pollution Control».

46. Además, el Tribunal de Justicia ha considerado —a diferencia de algunos Abogados Generales— que las exigencias en materia de medio ambiente en la manipulación de un material o los riesgos para el medio ambiente que se derivan del mismo no resultan determinantes para su calificación como residuo. [11]

9 — Sentencia Arco Chemie y otros, citada en la nota *5 supra*, apartados 34 a 40.

10 — Sentencia Arco Chemie y otros, citada en la nota *5 supra*, apartados 89 y 95 a 97.

11 — La Environment Agency se remite, en particular, a las sentencias Inter-Environnement Wallonie, citada en la nota *5 supra*, apartado 30, y Arco Chemie y otros, citada en la nota *5 supra*, apartado 64 a 69.

47. Como respuesta a la segunda cuestión, la Environment Agency propone, en virtud de las consideraciones efectuadas en relación con la primera cuestión, que los residuos de envases sólo deben considerarse reciclados tras la fabricación de lingotes, láminas o bovinas de acero.

C. *Corus UK Limited*

48. En opinión de Corus, sólo es necesario responder a la segunda cuestión. A este respecto, corresponde al Estado miembro elegir el momento en el que puede considerarse que una sustancia está plenamente reciclada y decidir si se trata aún de un residuo o no, siempre y cuando se respeten, a este respecto, los objetivos de la Directiva relativa a los envases.

49. Según Corus, el Reino Unido eligió un momento acertado y determinable con exactitud para considerar completo el reciclado, al tomar como referencia la fabricación de lingotes, láminas y bovinas por parte de los productores de acero. En cambio, la chatarra conforme a la Norma 3B debe considerarse como un residuo.

50. La cuestión de si un material ha sido reciclado o no debe determinarse únicamente a la luz de la Directiva relativa a los envases. Depende de si ese material puede volver a utilizarse para la fabricación de envases o para otros fines productivos. Este requisito sólo lo cumplen los productos de Corus, pero no los productos intermedios fabricados por MPR. Las modalidades de prueba del reciclado pueden ser reguladas —a falta de criterios comunitarios— por los Estados miembros.

51. Los ingresos obtenidos de la expedición de PRN son utilizados por las empresas de reciclado para la creación de nuevas capacidades. Así se contribuye a un aumento de las proporciones de reciclado, que en el caso de los residuos de envases metálicos siguen siendo muy bajas. En cambio, MPR no tiene un interés económico equivalente en la valorización de residuos de envases, ya que éstos constituyen tan sólo una parte muy pequeña del material tratado por MPR. Si MPR recibiera la autorización para expedir PRN, existiría el riesgo de que MPR procesara un gran volumen de chatarra conforme a la Norma 3B y luego se limitara a almacenarla.

D. *Gobierno danés*

52. El Gobierno danés comparte, en lo fundamental, las tesis de la Environment Agency. En su opinión, el concepto de residuo debe ser objeto de una interpretación amplia con objeto de garantizar el control del flujo de residuos y de la eliminación y valorización de los residuos. Tan pronto como un material haya perdido la condición de residuo, deja de estar sujeto a los correspondientes controles. En particular, deja de aplicarse el Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, 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 lo sucesivo, «Reglamento nº 259/93»). [12] De acuerdo con la jurisprudencia, el valor económico o la posibilidad de valorizar un material no tienen ninguna pertinencia para la definición de residuo.

53. Según el Gobierno danés, la chatarra metálica procesada por MPR es un residuo. La «transformación» a la que se hace referencia en la definición de reciclado presupone una modificación de la composición que haga posible la reutilización directa del material. Este requisito sólo lo cumplen los productos de los productores de acero.

54. En Dinamarca, la recogida y clasificación de residuos no se considera como valorización, sino como tratamiento previo. En algunos casos, un tratamiento previo de este tipo puede o debe preceder a la eliminación de los residuos, como sucede por ejemplo en el caso de las normas del artículo 6 de la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, [13] y en el artículo 6 de la Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos. [14]

55. Si ni siquiera una operación de valorización completa de un material le priva necesariamente de la calificación de residuo, tal como ha declarado el Tribunal de Justicia, [15] menos aun producirán dicho resultado las simples operaciones de tratamiento previo.

E. *Gobierno neerlandés*

56. En relación con la primera cuestión, el Gobierno neerlandés señala que el momento en el que un material se considera reciclado coincide con el momento en el que pierde su condición de residuo. En el asunto Arco Chemie y otros, el Tribunal de Justicia subrayó la importancia que tiene el hecho de desprenderse de un residuo a los efectos del concepto de residuo. [16] Dicho concepto debe interpretarse de conformidad con los objetivos de la Directiva relativa a los residuos y, por ende, de manera amplia.

57. Con arreglo a la Directiva relativa a los residuos, no sólo existe reciclado en el caso de que los residuos se utilicen en un proceso de producción, sino también en el caso de una valorización que tenga por objeto obtener materias primas secundarias. El hecho de si el residuo se ha convertido en una materia prima secundaria con las mismas propiedades que una materia prima primaria se determina en función de si el poseedor de la sustancia producida se desprende de la misma.

12 — DO L 30, p. 1.
13 — DO L 182, p. 1.
14 — DO L 332, p. 91.
15 — Sentencia Arco Chemie y otros, citada en la nota 5 *supra*, apartado 96.
16 — Citada en la nota 5 *supra*, apartados 36 a 41.

58. A este respecto, deben tenerse en cuenta, con carácter acumulativo, los siguientes criterios: el material debe tener una composición que permita utilizarlo del mismo modo que la correspondiente materia prima primaria. No debe contener más impurezas que la materia prima primaria. La sustancia debe poder utilizarse sin ningún otro tratamiento previo. Su utilización no debe entrañar un mayor riesgo para el medio ambiente que la utilización de la materia prima primaria. Su utilización no debe consistir en una mera operación de valorización. Por último, dicho material no debe tener un valor económico negativo.

59. En consecuencia, según el Gobierno neerlandés procede responder a la primera cuestión que debe considerarse que los residuos de envases que contengan metales han sido reciclados a efectos de la Directiva relativa a los residuos y, por ende, que ya no constituyen residuos, cuando concurran los criterios que acaban de citarse y, por tanto, el material pueda utilizarse como una materia prima primaria.

60. En relación con la segunda cuestión, el Gobierno neerlandés considera que el concepto de reciclado que figura en la Directiva relativa a los envases tiene un significado diferente que el concepto de reciclado de la Directiva relativa a los residuos. Un residuo sólo se considera reciclado a efectos de la Directiva relativa a los envases cuando ha sido reutilizado en un proceso de producción, es decir, en el presente caso, tras la fabricación de lingotes, láminas y bovinas de acero. Sólo mediante la utilización efectiva en un proceso de producción se alcanzan los objetivos de ahorro de energía y de materias primas. Además, sólo así se garantiza que no se produzca una doble contabilización por lo que respecta al cumplimiento de las proporciones de reciclado establecidas en el artículo 6 de la Directiva relativa a los envases.

F. *Gobierno austriaco*

61. En su examen de la primera cuestión, el Gobierno austriaco señala que el concepto de reciclado no se regula en la Directiva relativa a los residuos, sino en la Directiva relativa a los envases. También la Directiva 2000/53 contiene una definición de un tenor similar. Dichos conceptos se basan en la utilización en un proceso de producción, y son más estrictos que el concepto de valorización que se deriva de la Directiva relativa a los residuos.

62. Por lo que respecta al concepto de residuo, el Gobierno austriaco se remite a las apreciaciones efectuadas por el Tribunal de Justicia en la sentencia Arco Chemie y otros. [17] Para determinar el momento en el que se completa la valorización, resultan determinantes los siguientes criterios: que el objeto se utilice normalmente para el fin al que está destinado y que exista un mercado para el mismo; que existan crite-

17 — Citada en la nota 5 *supra*, apartados 40, 41 y 97.

rios de calidad que tengan en cuenta las propiedades específicas de cada residuo; por último, que el objeto no entrañe un riesgo para el medio ambiente mayor que las materias primas comparables.

63. En relación con la segunda cuestión, el Gobierno austriaco añade asimismo que el reciclado no tiene por qué realizarse en una sola fase. En cada fase debe examinarse si se ha producido una valorización o, en su caso, una valorización meramente aparente.

64. En síntesis, el Gobierno austriaco considera que MPR lleva a cabo una valorización de residuos que, sin embargo, sólo constituye una fase previa para el reciclado a efectos de la Directiva relativa a los envases.

G. *Gobierno del Reino Unido*

65. En opinión del Gobierno del Reino Unido, para resolver el procedimiento principal sólo es necesario responder a la segunda cuestión, en la que, por consiguiente, centra sus observaciones.

66. El Gobierno del Reino Unido subraya que los residuos de envases sólo pueden reciclarse una única vez, si bien puede hacerse también en varias etapas. Debe evitarse que las operaciones de valorización del mismo material sean contabilizadas varias veces a efectos de la comprobación de la proporción de reciclado establecida en el artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva relativa a los envases. En el presente caso, el reciclado lo llevan a cabo los productores de acero.

67. El tratamiento de los residuos que lleva a cabo MPR no cumple con la definición de reciclado contenida en el artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases. La clasificación, limpieza, trituración y embalado no constituyen procesos de producción.

68. Tampoco se trata de una transformación, ya que los residuos mantienen sus propiedades esenciales y no se convierten en un nuevo producto. La transformación presupone una utilización similar a la original, a saber, la fundición en lugar de la materia prima primaria y la producción de lingotes, láminas y bovinas de acero. El tratamiento previo a esta utilización que lleva a cabo MPR no constituye en sí mismo una transformación. Sólo este planteamiento se adecua al objetivo del artículo 6, apartado 2, de la Directiva relativa a los envases, consistente en producir a partir de los materiales de envasado reciclados, en la medida de lo posible, nuevos envases u otros productos.

69. El Gobierno del Reino Unido sustenta esta tesis en una comparación con la

Directiva 2000/53, que contiene normas similares a las de la Directiva relativa a los envases.

70. Critica la interpretación conjunta de las Directivas relativas a los envases y a los residuos que propone MPR. Según afirma, la Directiva relativa a los residuos no establece ninguna definición vinculante para todas las demás normativas adoptadas en este ámbito, sino que las definiciones de conceptos que se hacen en el artículo 1 de la Directiva relativa a los residuos se refieren de manera expresa a la utilización de dichos conceptos en el marco de dicha Directiva.

71. Cuando el legislador comunitario se refiere en otros actos jurídicos a los mismos conceptos que en la Directiva relativa a los residuos, lo aclara mediante remisiones expresas. La Directiva relativa a los envases contiene dichas remisiones en algunas de sus disposiciones; sin embargo, en los demás casos sus conceptos deben interpretarse de manera autónoma.

72. Según el Gobierno del Reino Unido, el artículo 2, apartado 2, de la Directiva relativa a los residuos contempla de manera expresa la posibilidad de adoptar normativas específicas, como por ejemplo la Directiva relativa a los envases. La Directiva relativa a los envases define de manera autónoma los conceptos de reciclado y de valorización. El artículo 3, número 6, se remite única y exclusivamente a las operaciones de valorización aplicables («applicable operations») del anexo II B de la Directiva relativa a los residuos. [18]

73. Del anexo II B de la Directiva relativa a los residuos se desprende que los residuos pueden pasar por varias fases de valorización. Por ejemplo, los residuos metálicos pueden en primer lugar almacenarse (R 12) para posteriormente recuperar el metal (R 3). En cambio, por las razones indicadas el reciclado sólo puede realizarse una única vez. Sólo las operaciones enumeradas en la lista del anexo II B de la Directiva relativa a los residuos pueden constituir una operación aplicable a efectos del artículo 3, número 6, de la Directiva relativa a los envases que constituya un reciclado.

74. La Directiva relativa a los envases contiene definiciones autónomas de los conceptos de reciclado, recuperación de energía y reciclado orgánico (artículo 3, números 7 a 9). No se menciona ninguna otra forma de valorización. Sólo los tipos de valorización expresamente mencionados son operaciones aplicables en el marco de la Directiva relativa a los envases. Entre ellos, en el caso de los metales únicamente se aplica el reciclado.

18 — Las versiones lingüísticas discrepan entre sí. Mientras que en alemán y en otras versiones lingüísticas, como por ejemplo en español, se hace referencia de manera general a las operaciones («Maßnahmen») previstas en el anexo II B de la Directiva relativa a los residuos, otras versiones lingüísticas contienen adjetivos limitativos (por ejemplo, «aplicable operations», «opérations applicables», «pertinenti operazioni», «toepasselijke handelingen»).

75. No es suficiente el que MPR realice una operación de valorización con arreglo al anexo II B de la Directiva relativa a los residuos, sino que debe llevar a cabo una operación aplicable en el marco de la Directiva relativa a los envases, a saber, el reciclado.

76. Para garantizar que se aplican en toda la Comunidad criterios uniformes a los residuos de envases valorizados se requiere un criterio claramente determinable sobre cuándo debe considerarse que se ha completado la valorización de los materiales. En esa medida, los Estados miembros no conservan ninguna facultad de apreciación discrecional. El momento más adecuado es el momento en el que la chatarra metálica vuelve a fundirse.

77. La Directiva relativa a los envases tiene por objeto la transformación efectiva de éstos. En tanto los residuos de envases únicamente se preparan para su transformación, no está garantizada su utilización efectiva, a saber, la fundición.

78. Dos son los requisitos para poder considerar una sustancia como material de envasado reciclado a efectos del artículo 6, apartado 1, letra b), de la Directiva relativa a los envases: los materiales de envasado deben haber sido residuos de envases y haber sido reciclados. Carece de pertinencia el que los materiales hayan dejado en algún momento de constituir residuos a efectos de la Directiva relativa a los residuos.

79. De todo ello, el Gobierno del Reino Unido concluye que, a falta de las correspondientes remisiones en la Directiva relativa a los envases, no procede efectuar una interpretación conjunta de ambas Directivas.

80. Con carácter meramente subsidiario, el Gobierno del Reino Unido se pronuncia también sobre la primera cuestión. A diferencia de la Directiva relativa a los envases, la Directiva relativa a los residuos deja a los Estados miembros un cierto margen de apreciación para determinar qué constituye una operación de valorización. [19] El hecho de que un material sea sometido a una operación de valorización con arreglo a la Directiva relativa a los residuos no permite deducir que haya sido sometido a una operación de valorización aplicable en el marco de la Directiva relativa a los envases.

81. Según el Gobierno del Reino Unido, el Tribunal de Justicia ha confirmado la necesidad de concretar el concepto de valorización mediante las normativas nacionales de adaptación del Derecho interno. [20] En cambio, la Directiva relativa

19 — El Gobierno del Reino Unido se remite a las conclusiones del Abogado General en el asunto en el que recayó la sentencia Tombesi y otros, citadas en la nota 5 *supra*, punto 56.

20 — Sentencias Inter-Environnement Wallonie, citada en la nota 5 *supra*, apartado 33, y Arco Chemie y otros, citada en la nota 5 *supra*, apartado 70.

a los envases tan sólo contempla tres tipos de valorización (reciclado, recuperación de energía y reciclado orgánico), por lo que no deja a los Estados miembros, en esa medida, ningún margen de apreciación.

82. Según el Gobierno del Reino Unido, la Directiva relativa a los envases tampoco puede haber modificado con carácter retroactivo la interpretación de la Directiva relativa a los residuos, adoptada con anterioridad. Sería contrario al principio de seguridad jurídica pretender atribuir a la Directiva relativa a los residuos un significado diferente al que tenía antes tras la adopción de la Directiva relativa a los envases.

H. *Comisión*

83. La Comisión sostiene, en lo fundamental, la misma tesis que la Environment Agency. Los conceptos de residuo y de valorización tienen el mismo significado en las Directivas relativas a los residuos y a los envases, respectivamente. La definición especial de reciclado contenida en la Directiva relativa a los envases tiene en cuenta los objetivos de dicha Directiva (prioridad del reciclado sobre la recuperación de energía).

84. Si bien es cierto que la actividad de MPR constituye una fase de la valorización, la valorización sólo se completa mediante el procesamiento en el horno de fundición. Sólo a partir de ese momento deja de haber residuos. Esto es algo que no se ve afectado tampoco por el hecho de que los productos de MPR tengan un valor económico. Incluso tras haber completado la valorización, la sustancia procesada puede seguir siendo un residuo. Esto es así con mayor razón aun cuando la valorización consiste únicamente en una simple clasificación y tratamiento previo para su posterior utilización como materia prima secundaria.

85. De las alegaciones formuladas por las partes ante el órgano jurisdiccional nacional, la Comisión deduce que la chatarra conforme a la Norma 3B sigue conteniendo impurezas que sólo se eliminan tras su fundición, y que la manipulación de dicho material requiere precauciones especiales para la protección del medio ambiente. Esto demuestra, a su entender, que se trata de un residuo.

86. Por último, la Comisión subraya la importancia de contar con una definición clara de residuo, por ejemplo, para la aplicación del Reglamento nº 259/93, aun cuando dicho Reglamento no resulta directamente pertinente en el presente caso.

## VI. Apreciación jurídica

A. *La relación entre la Directiva relativa a los residuos y la Directiva relativa a los envases*

87. Las partes sostienen tesis diferentes sobre la relación que existe entre ambas

Directivas y entre los conceptos de residuo, de valorización y de reciclado utilizados en ellas.

88. La mayoría son de la opinión de que las Directivas deben interpretarse conjuntamente y de que los respectivos conceptos tienen el mismo significado. Por ello, los defensores de esta tesis consideran en la mayoría de los casos que es necesario responder a las dos cuestiones prejudiciales planteadas. Dado que, en su opinión, ambas Directivas se basan en la misma interpretación de los conceptos de que se trata, las respuestas a ambas cuestiones que proponen son consecuentemente similares. Con la excepción de MPR, consideran que la actividad de MPR no constituye un reciclado completo, sino un tratamiento previo u otra operación de valorización. La chatarra conforme a la Norma 3B producida sigue siendo un residuo. MPR llega a la conclusión contraria.

89. En cambio, el Gobierno del Reino Unido y Corus consideran que la Directiva relativa a los envases debe ser objeto de una interpretación y de una aplicación autónoma, y que para resolver el procedimiento principal únicamente es necesario responder a la segunda cuestión prejudicial.

90. A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que mediante la Directiva relativa a los residuos se introdujeron en 1975 las primeras normas fundamentales para la aproximación de las legislaciones nacionales en materia de eliminación de residuos. En dicha Directiva, la Comunidad se limitaba, en este ámbito jurídico que por aquel entonces se encontraba en los inicios de su desarrollo, a establecer un pequeño número de disposiciones marco de carácter genérico.

91. Ante todo, no se definió de manera precisa qué constituye exactamente un residuo. Es cierto que la Directiva relativa a los residuos fue sustancialmente modificada en 1991.[21] Pero la definición de residuo prácticamente no sufrió ninguna modificación. Dicha definición siempre ha planteado al Tribunal de Justicia difíciles cuestiones de interpretación, a las que no siempre ha sido posible encontrar respuestas satisfactorias.

92. No obstante, en 1991 también se introdujo el artículo 2, apartado 2, que contempla expresamente la posibilidad de adoptar otras Directivas con normativas específicas o complementarias para la gestión de determinadas categorías de residuos. La Directiva relativa a los envases constituye una normativa específica complementaria de este tipo.

93. Es cierto que el artículo 2, apartado 2, de la Directiva relativa a los residuos puede considerarse como una base habilitadora. Sin embargo, en realidad ésta no era necesaria. En efecto, la facultad para adoptar Directivas en el ámbito de la gestión de residuos se desprende directamente del Tratado CE, en el caso de la Directiva relativa a los residuos del artículo 100 A del Tratado CE (actualmente artículo 95 CE, tras su modificación). Incluso sin necesidad del artículo 2, apartado 2, de la Directiva relativa a los residuos, la Comunidad hubiera podido adoptar otras Directivas específicas en materia de residuos.

21 — Véase la nota 2 *supra*.

94. En consecuencia, no existe jerarquía normativa alguna entre ambas Directivas, en el sentido de que la Directiva relativa a los residuos tenga mayor rango que la Directiva relativa a los envases. Por el contrario, se trata de actos de Derecho derivado del mismo rango directamente basados en el Tratado. A este respecto, la Directiva relativa a los envases establece un régimen específico para las categorías de residuos comprendidas dentro de su ámbito de aplicación, que en caso de conflicto de normas prevalece sobre la Directiva relativa a los residuos.

95. No obstante, esto no significa que la Directiva relativa a los residuos carezca de pertinencia en relación con la manipulación de los residuos de envases. En efecto, por un lado la Directiva relativa a los envases se remite en numerosas ocasiones a la Directiva relativa a los residuos. Mediante la remisión a las definiciones de la Directiva relativa a los residuos, éstas se aplican también dentro del ámbito de aplicación de la Directiva relativa a los envases. De este modo se tiene en cuenta el objetivo de disponer de una terminología común en el Derecho comunitario en materia de residuos, expresado en el tercer considerando de la Directiva 91/156 por la que se modificó la Directiva relativa a los residuos. [22]

96. Hay remisiones de este tipo en relación con la definición de residuos de envases, en el artículo 3, número 2, y de valorización, en el artículo 3, número 6, de la Directiva relativa a los envases. En cambio, el concepto de reciclado se define en el artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases sin hacer ninguna referencia a la Directiva relativa a los residuos.

97. Por otro lado, los residuos de envases constituyen simultáneamente residuos a efectos de la Directiva relativa a los residuos, tal como se desprende ya de la definición del artículo 3, número 2, de la Directiva relativa a los envases. En consecuencia, en la medida en que la Directiva relativa a los envases no contenga ninguna norma diferente, a los residuos de envases se les aplican todas las demás normas en materia de residuos pertinentes. Mediante la Directiva relativa a los envases, la Comunidad no pretendía establecer un régimen taxativo para los residuos de envases, ni sustraer dicha categoría de residuos al ámbito de aplicación de otras disposiciones en materia de residuos.

98. De este modo, si bien la Directiva relativa a los envases contiene disposiciones detalladas sobre la valorización de los residuos de envases, no sucede lo mismo, por ejemplo, por lo que respecta a su eliminación o su transporte transfronterizo. Por consiguiente, las disposiciones de los artículos 4 y 5 de la Directiva relativa a los residuos y el Reglamento nº 259/93 se aplican también en la manipulación de residuos de envases.

99. Por último, los principios establecidos a la Directiva relativa a los residuos deben

22 — Citada en la nota 2 *supra*.

tenerse en cuenta para la interpretación de la Directiva relativa a los envases en la medida en que expresan la estrategia general de la Comunidad en materia de gestión de residuos.[23] En esta estrategia general se inscribe también la propia Directiva relativa a los envases.

100. Consecuentemente, ambas Directivas persiguen fundamentalmente los mismos objetivos, a saber, en primer lugar evitar y reducir la producción de residuos[24] y, en segundo lugar, la valorización de los residuos en lugar de su eliminación.[25] Esto debe contribuir, en última instancia, a la utilización prudente y racional de los recursos naturales, tal como exige el artículo 174 CE, apartado 1, tercer guión.

101. No obstante, la Directiva relativa a los envases va más allá que la Directiva relativa a los residuos, en la medida en que establece objetivos cuantitativos por lo que respecta a la proporción de los residuos de envases que deben valorizarse y reciclarse.

23 — Véase el séptimo considerando de la Directiva relativa a los envases.

24 — Véanse, en particular, el artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva relativa a los residuos y el artículo 1, apartado 2, de la Directiva relativa a los envases.

25 — Véanse el artículo 3, apartado 1, letra b), de la Directiva relativa a los residuos y el artículo 1, apartado 2, de la Directiva relativa a los envases.

B. *Relación entre el concepto de residuo y el de reciclado*

102. Para la resolución del presente asunto, reviste una importancia determinante la relación entre la calificación como residuo y la realización de una operación de reciclado. No se discute que los materiales procesados por MPR son residuos de envases. Si el reciclado diera lugar a la pérdida de esta condición, la resolución del presente asunto se basaría única y exclusivamente en la interpretación de la Directiva relativa a los envases, que constituye un régimen especial para el reciclado de residuos de envases.

103. En opinión del Tribunal de Justicia, la realización completa de una operación de valorización con arreglo al anexo II B no priva necesariamente al objeto de que se trate de su condición de residuo.[26] Por el contrario, este hecho es tan solo una de las circunstancias que deben tenerse en cuenta para determinar si se trata de un residuo o no. Sin embargo, esta declaración no puede trasladarse sin más al caso del reciclado.

104. Es cierto que, en teoría, no puede excluirse que también la sustancia obtenida mediante una operación de reciclado sea un residuo. En efecto, si no existiera, por ejemplo, ninguna demanda para el material reciclado en un futuro previsible y los costes de almacenamiento superaran los

26 — Sentencia Arco Chemie y otros, citada en la nota 5 *supra*, apartados 94 y 95.

ingresos que podrían obtenerse más adelante, cabría considerar que la empresa de reciclado pretende desprenderse de sus productos. Sin embargo, en la práctica seguramente será muy infrecuente que el poseedor desee desprenderse de nuevo de un material reciclado a un alto coste.

105. Además, sería contrario asimismo al sentido y a la finalidad de la Directiva relativa a los envases considerar que los residuos de envases reciclados siguen constituyendo residuos. El objetivo principal de la Directiva relativa a los envases consiste en alcanzar determinados objetivos cuantitativos de valorización. Si los residuos de envases no perdieran por lo general su condición de residuos al ser reciclados, podrían volver a someterse una vez más a una operación de valorización. En ese caso, el mismo material sería valorizado dos veces y contabilizado por duplicado por lo que respecta al cumplimiento de la proporción de valorización.

106. La mayoría de las partes que intervinieron en el procedimiento se pronuncian a favor de que se interpreten «conjuntamente» ambas Directivas, sosteniendo asimismo que los residuos pierden su condición de residuos una vez que se lleva a cabo su reciclado. Sobre esta base, MPR, en particular, basa el mantenimiento o la pérdida de la condición de residuo del material procesado en la operación de valorización realizada. De este modo, la definición de reciclado se determina en función de su resultado.

107. Este criterio pasa por alto el hecho de que la Directiva relativa a los envases constituye, por lo que respecta a la definición de reciclado, un régimen especial con respecto a la Directiva relativa a los residuos. Si la realización de una operación de reciclado se desprendiera de la concurrencia o no de la condición de residuo de un material, no se tendría en cuenta dicha relación. De acuerdo con la tesis que he sostenido aquí sobre la relación ente ambas Directivas, debe examinarse en primer lugar, exactamente al contrario, si se llevó a cabo un procedimiento de reciclado o no. De ser así, deberá deducirse, por regla general, que el material valorizado ha dejado de tener la condición de residuo.

108. A este respecto, debe tenerse presente que la cuestión de si una sustancia constituye un residuo o no puede responderse, de acuerdo con una reiterada jurisprudencia, en función de determinadas características de la sustancia, sino que a este respecto resulta determinante el comportamiento de su poseedor, a saber, si desea desprenderse de la sustancia o no.[27] De este modo, el Tribunal de Justicia se ha negado a hacer depender la calificación como residuo de una sustancia u objeto de su valor económico, de que sea susceptible de reutilización[28] o de los riegos que entraña para el medio ambiente.[29]

109. La valoración del comportamiento del poseedor sólo puede realizarse teniendo en

27 — Sentencias Inter-Environnement Wallonie, citada en la nota 5 *supra*, apartado 26, y de 18 de abril de 2002, Palin Granit (C-9/00, Rec. p. I-3533), apartado 22.

28 — Sentencias de 28 de marzo de 1999, Vessoso y Zanetti (asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, Rec. p. I-1461), apartado 9, y Tombesi y otros, citada en la nota 5 *supra*, apartado 52.

29 — Sentencia Arco Chemie y otros, citada en la nota 5 *supra*, apartado 66.

cuenta sus intenciones, lo que plantea considerables dificultades para el aplicador de la Ley. El Tribunal de Justicia ha solucionado este problema recurriendo a indicios objetivos de la voluntad de desprenderse de la sustancia; a este respecto, tiene en cuenta todas las circunstancias de hecho y el objetivo de la Directiva relativa a los residuos. [30]

110. Consecuentemente, en relación con la cuestión de si la chatarra conforme a la Norma 3B debe calificarse como residuo, serían pertinentes todas las circunstancias que indiquen la existencia o la inexistencia del deseo de desprenderse de ella. En este contexto, reviste una importancia determinante el hecho de si el material ya ha sido objeto de reciclado. De no ser así, otro indicio puede constituirlo si está destinado a una operación de valorización de este tipo. Por consiguiente, la apreciación a la luz del artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases de los procesos llevados a cabo por MPR y por los productores de acero es una cuestión previa para la calificación de la chatarra conforme a la Norma 3B como residuo, y no a la inversa.

111. Es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado que de la realización de una operación mencionada en el anexo II A o II B de la Directiva relativa a los residuos no puede desprenderse, por sí sola, que el poseedor del material de que se trate desee desprenderse del mismo, ya que con frecuencia resulta difícil distinguir una operación de eliminación o de valorización de residuos del tratamiento de otros productos. [31]

112. Ahora bien, estas consideraciones no se oponen al criterio que aquí propongo. A diferencia de lo que sucedía en las citadas sentencias, el material que debía valorizarse estaba constituido (al menos inicialmente) por residuos de envases. Únicamente se trata de apreciar si sigue manteniendo la condición de residuo o no. La calificación de las operaciones ya realizadas o que está previsto realizar tiene una importancia diferente en el presente caso que en los casos en los que debe determinarse antes si el material que debe procesarse constituye siquiera un residuo o no.

113. Además, de la realización de una operación de valorización del anexo II B de la Directiva relativa a los residuos no debe deducirse la condición de residuo, sino sólo de la realización de una operación de reciclado, definida de manera más precisa que la operación del anexo II B en el artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases.

114. Además, el criterio que aquí propugno no modifica con carácter retroactivo el concepto de residuo. Por el contrario, la calificación de una sustancia con arreglo a la Directiva relativa a los residuos siempre ha dependido de si el poseedor deseaba desprenderse de ella. La Directiva relativa a

30 — Véase la sentencia Palin Granit, citada en la nota 27 *supra*, apartados 24 y 25.

31 — Sentencias Arco Chemie y otros, citada en la nota 5 *supra*, apartados 51 y 82, y Palin Granit, citada en la nota 27 *supra*, apartado 27.

los residuos no establece qué criterios deben aplicarse para determinar la voluntad del poseedor.[32] A este respecto, depende —como queda indicado— de todas las circunstancias que concurran en cada caso. en este contexto, pueden resultar pertinentes no sólo las circunstancias de hecho, sino también el resto del contexto normativo, aun cuando las normas pertinentes sólo fueran adoptadas con posterioridad a la Directiva relativa a los residuos.

C. *Sobre la secuencia en el examen de ambas cuestiones prejudiciales*

115. De las consideraciones efectuadas en los puntos A y B *supra* se desprende que la cuestión de qué operación constituye un reciclado completo del acero a partir de residuos de envases no depende de si los materiales resultantes del respectivo proceso deben seguir considerándose como residuos a efectos de la Directiva relativa a los residuos. Por el contrario, la pérdida de la condición de residuo se desprende precisamente de la calificación que se haga de la operación realizada.

116. Por ello, habida cuenta de las cuestiones jurídicas que deben resolverse en el marco del procedimiento principal no parece que sea necesaria una respuesta a la primera cuestión prejudicial. En todo caso, procede examinar con carácter prioritario la segunda cuestión.

D. *Sobre la segunda cuestión prejudicial*

117. En el artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases se define qué debe entenderse por reciclado a efectos de dicha Directiva. Esta disposición constituye el criterio para responder a la segunda cuestión prejudicial. Que yo sepa, hasta ahora el Tribunal de Justicia no se ha pronunciado sobre el concepto de reciclado. Antes de proceder a una interpretación de dicha disposición basada en su tenor, procede examinar brevemente el contexto de Derecho comunitario en el que se inscribe, la importancia de dicho concepto por lo que respecta a los objetivos de la Directiva relativa a los envases y la evolución del concepto de reciclado a lo largo del procedimiento legislativo que dio lugar a la adopción de la Directiva relativa a los envases.

1) Observaciones preliminares

a) El reciclado en el Derecho comunitario

118. En la Directiva relativa a los envases, aparece por vez primera una definición

32 — Véase la sentencia Palin Granit, citada en la nota 27 *supra*, apartado 25.

detallada del concepto de reciclado, que —simplificando— consiste en la recuperación de los materiales con los que se produjeron los envases para volver a utilizarlos. Este método de valorización de los residuos de envases tiene dos ventajas. En primer lugar, el material reciclado ya no necesita ser eliminado como residuo. En segundo lugar, se ahorran energía y materias primas.

119. Desde un punto de vista material, este criterio ya se menciona en una serie de actos jurídicos anteriores. Así, en la Directiva relativa a los residuos se menciona asimismo —aunque no en la versión lingüística alemana— el concepto de reciclado en el artículo 3, apartado 1, letra b), inciso i). MPR se basa fundamentalmente en esta disposición, en la que el reciclado se caracteriza por su orientación a la obtención de materias primas secundarias. También el órgano jurisdiccional remitente hace referencia, en la alternativa a) de sus cuestiones, a la obtención de materias primas secundarias.

120. La idea de reciclado ya aparecía en el artículo 2, letra e), de la Directiva 85/339/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a los envases para alimentos líquidos,[33] que fue sustituida por la Directiva relativa a los envases.[34] Asimismo, debe mencionarse el artículo 3 de la Directiva 75/439/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la gestión de aceites usados.[35]

121. Haciendo abstracción del hecho de que el carácter indicativo de estos regímenes especiales en el ámbito de los residuos de envases es escaso, de dichos regímenes tampoco cabe deducir ningún indicio preciso sobre el concepto de reciclado. Lo mismo sucede con las normas posteriores a la Directiva relativa a los envases, que incorporaron su definición de reciclado.[36]

b) El reciclado en el contexto normativo de la Directiva relativa a los envases

122. El artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases no puede considerarse de manera aislada. Por el contrario, para la interpretación de dicha disposición deben tenerse en cuenta los objetivos de la Directiva y el contexto normativo en el que se inscribe.

123. A este respecto, debe subrayarse que la Directiva relativa a los envases tiene por objeto, por un lado, evitar el impacto ambiental de los residuos de envases o

33 — DO L 176, p. 18; EE 15/06, p. 22.

34 — Véase el artículo 23 de la Directiva relativa a los envases, que, no obstante, en su versión lingüística alemana, deroga por error una Directiva 89/389 inexistente.

35 — DO L 194, p. 23; EE 15/01, p. 91.

36 — Véase, en particular, el artículo 2, número 7, de la Directiva 2000/53.

reducir dicho impacto y garantizar de este modo un elevado nivel de protección y, por otro, garantizar el funcionamiento del mercado interior. [37]

i) Elevado nivel de protección del medio ambiente

124. El objetivo de alcanzar un elevado nivel de protección del medio ambiente se encuentra en concordancia con las disposiciones del artículo 174 CE, apartado 2. De conformidad con el artículo 6 CE, las exigencias de la protección del medio ambiente deben integrarse también en la adopción de medidas de aproximación de las legislaciones. A partir de este objetivo, que pretende alcanzar también la Directiva relativa a los residuos, el Tribunal de Justicia ha deducido que el concepto de residuo debe ser objeto de una interpretación amplia. [38]

125. Trasladado al ámbito de la Directiva relativa a los envases, esto significa que el concepto de reciclado no puede interpretarse de modo tal que un material pierda demasiado pronto su condición de residuo y, como consecuencia de ello, deje de estar sujeto a los controles específicos de los residuos ya en un momento en el que dichos controles siguen siendo necesarios para garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente.

126. En particular, debe garantizarse que los envases usados no entrañan ningún riesgo para el medio ambiente y que, en la medida en que no pueden ser reutilizados, son valorizados en la medida de lo posible y no eliminados. [39]

127. Entre las diversas modalidades de valorización, el reciclado es preferible a otras formas de valorización. [40] Concretamente, contribuye a la protección del medio ambiente al permitir un ahorro de energía y de materias primas primarias y una reducción de los residuos que deben eliminarse de manera definitiva. [41]

ii) Inexistencia de distorsión de la competencia en el mercado interior

128. A diferencia de lo que sucede en el caso de la Directiva relativa a los residuos, la Directiva relativa a los envases establece objetivos de valorización concretos. Así, el artículo 6, apartado 1, letra b), impone a los Estados miembros valores cuantitativos por lo que respecta a la proporción mínima de reciclado sobre la totalidad de los materiales de envasado. Mediante la Directiva relativa a los envases, basada en el artículo 100 A del Tratado CE, se pretende uniformar las disposiciones de los Estados miembros y evitar distorsiones de la competencia.

37 — Véase el artículo 1, apartado 1, y el primer considerando de la Directiva relativa a los envases.

38 — Sentencia Arco Chemie y otros, citada en la nota *5 supra*, apartado 40.

39 — Véase el artículo 1, apartado 2, y el séptimo considerando de la Directiva relativa a los envases.

40 — Véase el octavo considerando de la Directiva relativa a los envases. No obstante, la prioridad del reciclado está supeditada a los resultados científicos y tecnológicos en materia de procesos de aprovechamiento.

41 — Véase el undécimo considerando de la Directiva relativa a los envases.

129. Aun cuando desde un punto de vista macroeconómico, si se tienen en cuenta todos los factores, el reciclado puede dar lugar a ahorros,[42] para las empresas que deben hacer frente a los costes del reciclado de los envases que comercializan el reciclado constituye un factor de costes. Al fin y al cabo, estos gastos encarecen sus productos y afectan, por tanto, a sus oportunidades de mercado.

130. La Comunidad aceptó en cierta medida la imposición de cargas diferentes a la industria en los Estados miembros, al no haber establecido proporciones mínimas de valorización exactas, sino sólo un rango de valores. En el caso de que los Estados miembros aplicaran conceptos de reciclado que difirieran sustancialmente entre sí y, por consiguiente, los costes derivados del cumplimiento de las proporciones de valorización fueran diferentes en cada Estado miembro, podrían producirse profundos desequilibrios.

131. En consecuencia, el Tribunal de Justicia debe proceder a una interpretación definitiva del concepto de reciclado para garantizar el objetivo de aproximación de las legislaciones. Además, dicha interpretación debe garantizar que no se contabiliza varias veces el mismo material de envasado para el cálculo de la proporción de reciclado, tal como con razón subraya el Gobierno del Reino Unido.

42 — Basándose en distintos estudios, la Comisión estima que los costes del reciclado equivalen aproximadamente a los ahorros obtenidos en relación con los costes de eliminación de los residuos [véase la exposición de motivos de la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los envases y residuos de envases, de 7 de diciembre de 2001, COM(2001)729 final, p. 19].

c) Evolución del concepto de reciclado a lo largo del procedimiento legislativo

132. A diferencia de lo que sucede en la versión actualmente vigente (véase el punto 7 *supra*), la definición de reciclado que figuraba inicialmente en la Propuesta de la Comisión[43] tenía el siguiente tenor:

«"Reciclado": la valorización de sustancias para su fin original o para otros fines, con la excepción de la obtención de energía. El reciclado comprenderá también la recuperación y el compostaje.»

133. En la exposición de motivos no se hace ninguna otra referencia a dicha definición. En ella, faltan algunos supuestos de hecho que sí aparecen en la versión actualmente vigente. De acuerdo con ella, sólo pueden ser objeto de reciclado las «sustancias». No queda claro si debe tratarse de residuos de envases o no. Además, el proceso se caracteriza únicamente por el objetivo de reutilización del material para los fines originales o para otros fines. El proyecto de Directiva no contenía una descripción más precisa de la operación de reciclado.

43 — COM(92) 278 final, publicada también sin exposición de motivos en DO 1992, C 263, p. 1.

134. Sólo en la Posición Común (CE) nº 13/94 del Consejo de 4 de marzo de 1994,[44] aparece una versión fundamentalmente equivalente a la formulación actual. Sin embargo, no se dio ninguna motivación de dicha modificación. Tampoco parece que ni la Comisión ni el Parlamento hicieran ningún comentario al respecto en el resto del procedimiento. Únicamente debe señalarse que la definición finalmente adoptada describe con mayor precisión la operación de reciclado y, de este modo, permite una diferenciación más clara del reciclado con respecto a otras operaciones de valorización, lo que tiene importancia en relación con las proporciones de valorización establecidas en el artículo 6, apartado 1.

d) Evolución posterior

135. Entretanto, el reciclado ha adquirido una importancia considerable, y en el futuro desempeñará un papel todavía más importante en la valorización de los residuos de envases.

136. Del informe provisional previsto en el artículo 6, apartado 3, presentado en 1999 por la Comisión,[45] se desprende que la práctica totalidad de los Estados miembros habían alcanzado ya, cuatro años después de la entrada en vigor de la Directiva, los objetivos mínimos de valorización, y en algunos casos habían superado incluso claramente los objetivos máximos. El Reino Unido ocupaba, con una proporción de reciclado del 30 % en peso, una posición situada más bien al final de la lista de Estados miembros; en el caso del acero, la proporción de reciclado alcanzaba en este país un valor medio del 26 % en peso.[46]

137. Entretanto, la Comisión ha presentado una propuesta de modificación de la Directiva relativa a los envases.[47] Esta propuesta prevé un aumento considerable de las proporciones de valorización (porcentaje del 60 al 75 % en peso para la valorización y del 55 al 70 % en peso para el reciclado). Además, la Comisión pretende aplicar el nuevo criterio consistente en introducir proporciones separadas para el reciclado de los diferentes materiales. Así, la proporción para el reciclado de metales debe alcanzar en el futuro el 50 % en peso.

138. En relación específicamente con los plásticos se distingue además entre el reciclado mecánico, el reciclado químico y el reciclado a materias primas. Ciertamente, estas nuevas definiciones pueden resultar indicativas si se las considera como casos particulares de reciclado. Sin embargo, existen objeciones referidas a la posibilidad de deducir de una propuesta de la Comisión de modificación de la Directiva relativa a los envases conclusiones relativas a la interpretación de la Directiva en su versión actualmente vigente.

44 — DO C 137, p. 65.

45 — COM(1999)596 final.

46 — Véase el Cuadro III.5 del informe provisional de 1999, citado en la nota 45 *supra*, que reproduce las cifras correspondientes al Reino Unido para 1997.

47 — Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los envases y residuos de envases de 7 de diciembre de 2001 [COM(2001)729 final, publicada asimismo, sin exposición de motivos, en DO 2002, C 103 E, p. 17].

2) Interpretación del artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases

139. La definición de reciclado contenida en el artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases contiene tres elementos de hecho que resultan pertinentes en el presente caso: son objeto de reciclado los «residuos» (a). Éstos se transforman para su fin inicial o para otros fines (b). La transformación tiene lugar dentro de un proceso de producción (c). En el presente caso, la inclusión del reciclado orgánico y la exclusión de la recuperación de energía carecen de pertinencia.

a) Residuos

140. MPR considera que los productores de acero no realizan una operación de reciclado, aunque sólo sea por el hecho de que la materia prima suministrada por MPR, la chatarra conforme a la Norma 3B, ya no es un residuo.

141. No obstante, en la versión alemana de la definición de reciclado no se utiliza el concepto de residuo («Abfall»), sino de materiales de residuo («Abfallmaterialien»), que por lo demás no se utiliza en ningún otro lugar de la Directiva relativa a los envases y que tampoco se encuentra en la Directiva relativa a los residuos. De la utilización de este término cabría deducir que los materiales que pueden ser objeto de reciclado, si bien proceden de residuos (de envases), en el momento del reciclado ya no tienen por qué ser necesariamente residuos a efectos de la Directiva relativa a los residuos. En ese caso, para la calificación de la actividad de los productores de acero carecería de pertinencia si la chatarra conforme a la Norma 3B que funden sigue siendo un residuo o no.

142. Debe señalarse previamente que algunas versiones lingüísticas de la Directiva relativa a los envases utilizan igualmente en el artículo 3, apartado 7, simplemente el término de «residuo» (las versiones francesa, española, portuguesa y finesa). En cambio, la mayor parte de las versiones lingüísticas introducen un término similar a «Abfallmaterialien» (materiales de rersiduo) de la versión alemana (así sucede en las versiones inglesa, danesas, sueca, neerlandesa e italiana). No puede excluirse que con la utilización de los términos «materiales de residuo» se pretendiera expresar la idea de que no sólo los residuos pueden ser objeto de reciclado.

143. Ahora bien, en contra de esta interpretación está, para empezar, la función de la definición de reciclado que he descrito antes en relación con la consecución de los objetivos de valorización. Si los materiales derivados de residuos que ya no son residuos pudieran ser objeto aún de una operación de reciclado, existiría el peligro de someter una vez más a reciclado materiales ya reciclados una vez. Esto podría dar lugar a la contabilización múltiple del mismo material para el cálculo de la proporción de valorización.

144. Además, la definición de residuo de envases que figura en el artículo 3, número 2, de la Directiva relativa a los envases incluye incluso el «material de envases», siempre y cuando se ajuste a la definición de residuo de la Directiva relativa a los residuos. Teniendo esto en cuenta, difícilmente puede considerarse que el concepto de materiales de residuo pretendiera designar sustancias que no son residuos.

145. No obstante, cabría preguntarse si los materiales destinados al reciclado pueden ser en algún caso residuos. Puesto que el reciclado se define como la utilización en un proceso de producción, cabría suponer que falta el elemento de «desprenderse», fundamental para el concepto de residuo.

146. Sin embargo, en contra de esta forma de ver las cosas está el hecho de que cualquier valorización constituye una utilización provechosa del residuo, sin que por ello los materiales destinados a la valorización pierdan su condición de residuos. Por el contrario, de acuerdo con las apreciaciones del Tribunal de Justicia existe un deseo de desprenderse de un material precisamente cuando el material se valoriza o se elimina. [48] Dado que el reciclado debe considerarse como una modalidad especial de valorización, [49] un material destinado a incorporarse a un proceso de producción de este tipo no puede perder, sólo por ello, su condición de residuo.

147. En cambio, el concepto de materiales de residuo pone el énfasis únicamente en la idea de reciclado como un proceso referido al material. En efecto, el reciclado se basa en la idea de recuperar determinadas sustancias de los residuos y volver a utilizarlas, con lo que se crea un ciclo, como ilustra el concepto inglés de «re-cycling».

148. Partiendo de esta idea, la expresión *materiales* de residuo pone de manifiesto que los distintos materiales o sustancias integrados en envases deben tratarse por separado a efectos de su reciclado. El vidrio, el metal, los plásticos, el papel, etc. sólo pueden incorporarse a procesos de producción específicos para cada material. Esto distingue el reciclado, al igual que el reciclado orgánico, de la recuperación de energía, a la que también pueden destinarse los materiales compuestos.

149. Así pues, en conclusión procede señalar que, al utilizar el concepto de materiales de residuo, no pretendía indicarse que las sustancias que son objeto de una operación de reciclado ya no deben ser residuos. Por el contrario, este concepto tan sólo tiene en cuenta el hecho de que la recuperación debe efectuarse por separado para cada uno de los materiales.

48 — Sentencia Arco Chemie y otros, citada en la nota 5 *supra*, apartado 47.

49 — Véase el undécimo considerando de la Directiva relativa a los envases.

b) Transformación para el fin inicial o para otros fines

150. El concepto de transformación significa que, mediante su procesamiento, se revierten los materiales de residuo a un estado en el que se encontraban antes de convertirse en residuos de envases. Este proceso debe permitir que los materiales vuelvan a ser utilizables para el fin inicial o para otros fines.

151. En relación con el concepto de «otros fines», el Gobierno del Reino Unido y —en la vista— Corus sostuvieron la opinión según la cual debe tratarse de fines similares, como la fabricación de nuevos envases. Sin embargo, el tenor de la Directiva no proporciona ningún indicio en favor de esta interpretación. Ahora bien, se trata de una cuestión que tampoco reviste pertinencia alguna. El sentido y la finalidad de la Directiva pretenden tan sólo excluir que el material sea reciclado con el fin de volver a ser tratado posteriormente como residuo, es decir, sometido a nuevas operaciones de valorización o incluso eliminado.

c) Proceso de producción

152. Lo característico de un proceso de producción es que se transforman o combinan uno o más insumos, mediante un cierto uso de medios de producción y la utilización de energía, de tal modo que al final se obtiene un nuevo producto. Los insumos pueden ser materias primas o productos intermedios. El nuevo producto se caracteriza por un mayor grado de procesamiento con respecto a los insumos.

3) Calificación de la operación realizada por MPR

153. Lo que debe examinarse es si la actividad de MPR debe considerarse como reciclado de acuerdo con el criterio derivado de la interpretación que aquí se ha defendido del artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases.

154. El material tratado por MPR contiene una determinada proporción de envases de metal, que no se discute que constituyen materiales de residuo a efectos de la definición desarrollada.

155. Sin embargo, resulta dudoso si MPR realiza una transformación para el fin inicial o para otros fines. Para ello, MPR debería revertir el material a un estado en el que se encontrara antes de que se convirtiera en envases o en residuos de envases.

156. La reversión en mineral de hierro está excluida. Aun suponiendo que para la fabricación de los envases se utilizara ya chatarra conforme a la Norma 3B, MPR no revierte dicha sustancia en un estado idéntico al que se encontraba. En efecto, la chatarra conforme a la Norma 3B es un material compuesto que, además de acero, contiene una determinada proporción de sustancias extrañas. La chatarra conforme a la Norma 3B inicialmente procesada en su momento, por un lado, y la chatarra conforme a la Norma 3B obtenida por MPR de los residuos de envases, por otro, no tienen la misma composición. Por el contrario, dicho material sólo adquiere de nuevo el estado en el que se encontraba inicialmente cuando vuelve a convertirse en acero puro.

157. La chatarra conforme a la Norma 3B tampoco puede utilizarse directamente para el fin inicial de fabricar nuevos envases. A lo sumo, cabría plantearse «otros fines», a saber, su utilización como material para la alimentación de hornos de fundición.

158. Sin embargo, el objetivo del reciclado consiste en la recuperación de las sustancias originales. En tanto siga habiendo mezclas de sustancias que deben ser depuradas y liberadas de sustancias extrañas mediante nuevos procesos, no puede hablarse de una transformación completa. Por el contrario, los sucesivos procesos de limpieza y separación deben considerarse, por su parte, como operaciones de valorización. Ahora bien, producir una sustancia que deba someterse a una nueva operación de valorización no puede constituir «otro fin» a efectos del artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases.

159. Tal como cabe deducir de la resolución de remisión, la chatarra conforme a la Norma 3B contiene impurezas que deben eliminarse antes de poder proceder a la reutilización del acero. Estas sustancias extrañas sólo se separan del acero puro en el momento de la fundición mediante métodos químicos o físicos, al ser eliminadas junto con la escoria que se forma sobre el metal líquido o vaporizadas.

160. Por último, las operaciones efectuadas por MPR no pueden considerarse como un proceso de producción. Ciertamente, es indiscutible que MPR utiliza tanto máquinas como energía. También la trituración puede considerarse como un tipo de transformación. Sin embargo, el resultado del proceso no es un producto que presente un mayor grado de procesamiento que el insumo. Por el contrario, MPR produce una materia prima secundaria. Esta puede ajustarse a la Norma 3B definida por el sector, y ser susceptible, por tanto, de utilización en un proceso de producción. Pero, con todo y con eso, sigue tratándose de una materia prima que —como indica su propio nombre— está sin procesar.

161. Las indicaciones sobre el concepto de reciclado contenidas en el artículo 3, apartado 2, letra b), inciso i), de la Directiva relativa a los residuos (véase el

punto 6 *supra)* no se oponen a esta conclusión. Con arreglo a la forma de interpretar esta disposición que tiene MPR, el reciclado tiene por objeto precisamente la obtención de materias primas secundarias.

162. Ahora bien, por un lado, no está del todo claro si la semifrase «destinada a obtener materias primas secundarias» se refiere al término reciclado o únicamente al último elemento de la enumeración, «cualquier otra acción». Tal como con razón subraya la Environment Agency, al menos en el caso del «nuevo uso» de un objeto, que también se menciona en dicha enumeración, no se obtienen materias primas secundarias.

163. Además, llama la atención el hecho de que el concepto de reciclado no figure en el artículo 1 de la Directiva relativa a los residuos, en el que se encuentran todas las demás definiciones de conceptos determinantes para la Directiva relativa a los residuos. Por ello, cabe preguntarse si en este pasaje de la Directiva relativa a los residuos se pretendía adoptar una definición del concepto de reciclado.

164. Por otro lado, debe tenerse en cuenta la relación que existe entre ambas Directivas. De acuerdo con la interpretación de la Directiva relativa a los envases que aquí propongo, la producción de una materia prima secundaria no es suficiente para satisfacer la definición de reciclado. Así es, en todo caso, cuando la materia prima secundaria sigue conteniendo sustancias extrañas que deben eliminarse mediante una nueva operación. Suponiendo que la Directiva relativa a los residuos pretendiera adoptar a este respecto un concepto diferente de reciclado, dicha Directiva quedaría relegada a un segundo plano por la Directiva relativa a los envases, más especial.

165. Esta interpretación concuerda también con los objetivos de la Directiva relativa a los envases. De acuerdo con los mismos, el reciclado debe contribuir al ahorro de materias primas primarias. Este ahorro sólo se produce en el momento en el que se obtiene acero a partir de chatarra conforme a la Norma 3B, y no a partir de mineral de hierro.

166. Además, se requiere una interpretación estricta para que los residuos de envases procesados por MPR no pierdan su condición de residuos en un momento en el que sigue siendo conveniente que sean objeto de vigilancia como residuos. De la resolución de remisión cabe deducir que los materiales siguen presentando, incluso tras ser tratados por MPR, impurezas que aconsejan la adopción de precauciones especiales para su almacenamiento, como las que se requieren en el caso de los residuos para evitar la contaminación del suelo. Además, los productores de acero están sometidos, en el ulterior proceso de transformación de la chatarra conforme a la Norma 3B, al régimen de «Integrated Pollution Control».

167. Por tanto, el procesamiento de los residuos de envases por parte de MPR no

constituye una operación de reciclado a efectos de la Directiva relativa a los envases, ya que el metal no se recupera plenamente, sino que todavía deben eliminarse sustancias extrañas, y que no existe un proceso de producción del que resulte un nuevo producto.

4) Calificación de la operación realizada por los productores de acero

168. En el caso de la chatarra conforme a la Norma 3B que funden los productores de acero, debería tratarse de materiales de residuo procedentes de envases. El material procesado por MPR contenía inicialmente residuos de envases. El hecho de que la operación llevada a cabo por MPR no deba calificarse como reciclado constituye un indicio de que mantienen la condición de residuo.

169. Con todo, debería considerarse si MPR valorizó el material de algún otro modo, de forma que éste perdiera por ello su condición de residuo. Por ejemplo, en el caso del procesamiento por parte de MPR podría tratarse del «reciclado o recuperación de metales o de compuestos metálicos» con arreglo a la Categoría R 3 del anexo II B de la Directiva relativa a los residuos.

170. No obstante, procede recordar la declaración del Tribunal de Justicia según la cual la realización completa de una operación de valorización con arreglo al anexo II B no priva necesariamente a una sustancia de su condición de residuo. [50] Esto es así como mayor razón aun cuando se trata de un tratamiento previo como la clasificación o la trituración, mediante el cual no se limpia el material de todas las sustancias extrañas no deseadas. [51]

171. Dado que el material sólo será sometido a una nueva operación de recuperación por los productores de acero, eliminando de este modo las últimas sustancias extrañas residuales del acero, mediante el tratamiento efectuado por MPR el material de envasado no pierde, por tanto, su condición de residuo. A este respecto, debe tenerse en cuenta asimismo que los productores de acero están sometidos, en relación con la transformación del material conforme a la Norma 3B, al régimen de «Integrated Pollution Control».

172. El hecho de que la chatarra conforme a la Norma 3B tenga un valor económico y sea susceptible de ser utilizada como materia prima no excluye el mantenimiento de su condición de residuo. [52] No obstante, en la sentencia Palin Granit el Tribunal de Justicia consideró que el grado de probabilidad de la reutilización de una sustancia sin operación de transformación previa constituía un criterio pertinente para determinar si se trataba o no de un residuo a efectos de la Directiva relativa a los residuos. [53]

50 — Sentencia Arco Chemie y otros, citada en la nota 5 *supra*, apartados 94 y 95.

51 — Véase la sentencia Arco Chemie y otros, citada en la nota 5 *supra*, apartado 96; en relación con la trituración, véase la sentencia Tombesi y otros, citada en la nota 5 *supra*, apartado 53.

52 — Sentencias Vessoso y Zanetti, citada en la nota 28 *supra*, apartados 12 y 13, Tombesi y otros, citada en la nota 5 *supra*, apartado 54, e Inter-Environnement Wallonie, citada en la nota 5 *supra*, apartado 31.

53 — Sentencia Palin Granit, citada en la nota 27 *supra*, apartado 37.

173. En el presente caso, no se sabe con exactitud cuál es la probabilidad de que el material conforme a la Norma 3B sea procesado por los productores de acero directamente tras su tratamiento por parte de MPR. Sin embargo, hay indicios de que, en las acerías, la chatarra conforme a la Norma 3B se utiliza directamente.

174. Sin embargo, en la sentencia Palin Granit debía dilucidarse si la ganga generada como producto secundario en la explotación de las canteras constituía un residuo o no. Para responder a dicha cuestión, debían aplicarse otros criterios distintos que en el presente caso, en el que está claro que el material de que se trataba era un residuo. Con el fin de tener en cuenta la finalidad de protección de las Directivas relativas a los residuos y a los envases, debe partirse de la base de que un material mantiene la condición de residuo al menos en tanto pueda demostrarse que el material ha sido plenamente valorizado. A este respecto, por regla general el reciclado supone el fin de la condición de residuo. [54] En el caso de otras modalidades de valorización, esto no es necesariamente así. [55]

175. El tratamiento por parte de los productores de acero constituye también una transformación para el fin inicial o para otros fines. Mediante la fundición se obtiene acero puro, con lo que se revierte el material en un estado en el que se encontraba con anterioridad a la fabricación de los envases. A partir de los lingotes, láminas o bobinas de acero, pueden volverse a fabricar envases u otros productos.

176. Por último, la fundición constituye también un proceso de producción. A partir de la chatarra conforme a la Norma 3B se producen, mediante el proceso de fabricación de acero utilizando hornos de fundición y energía, productos (intermedios) con un mayor grado de procesamiento que los insumos.

177. En consecuencia, procede responder a la segunda cuestión que no debe considerarse que los materiales han ya sido reciclados a efectos del artículo 3, número 7, de la Directiva relativa a los envases cuando pueden ser utilizados como materia prima, sino sólo cuando han sido utilizados por los productores de acero para producir lingotes, láminas o bobinas de acero.

E. *Sobre la primera cuestión*

178. Habida cuenta de la respuesta que he dado a la segunda cuestión, ya no parece necesario responder a la primera cuestión. El hecho de si los residuos de envases han

54 — Véanse los puntos 104 y 105 *supra*.

55 — Véase la jurisprudencia citada en la nota 26 *supra*.

sido reciclados es algo que debe apreciarse exclusivamente con arreglo a la Directiva relativa a los envases.

179. La cuestión de si y cuándo dichos residuos han perdido su condición de residuos sólo resulta pertinente en relación con el reciclado cuando los materiales de residuo constituyen el insumo para el reciclado. Al no haber reciclado por parte de MPR, la chatarra conforme a la Norma 3B no ha perdido —como queda señalado— su condición de residuo, y puede ser reciclada por los productores de acero.

180. No obstante, la primera cuestión también podría entenderse en el sentido de que el órgano jurisdiccional remitente pretende saber cuándo debe considerarse que otros materiales que no están comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la Directiva relativa a los envases han sido reciclados.

181. Con arreglo a una reiterada jurisprudencia, en principio corresponde exclusivamente al órgano jurisdiccional nacional que conoce del litigio y que debe asumir la responsabilidad de la decisión jurisdiccional que debe adoptarse apreciar, a la luz de las particularidades del asunto, tanto la necesidad de una decisión prejudicial para poder dictar sentencia como la pertinencia de las cuestiones que plantea al Tribunal de Justicia. [56]

182. Con todo, el Tribunal de Justicia ha estimado que no puede pronunciarse sobre una cuestión prejudicial planteada por un órgano jurisdiccional nacional cuando resulta evidente que la interpretación o la apreciación de la validez de una norma comunitaria, solicitada por el órgano jurisdiccional nacional, no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal o cuando el problema es de naturaleza hipotética. [57]

183. Las partes del procedimiento del que conoce el órgano jurisdiccional nacional se enfrentan por el derecho a expedir PRN por el reciclado de residuo de envases. De la resolución de remisión no cabe deducir ningún indicio de que la cuestión de cuándo debe considerarse que otros residuos distintos de los residuos de envases han sido reciclados revista alguna pertinencia para la resolución del litigio de que conoce la High Court.

184. En consecuencia, no procede responder a dicha cuestión.

56 — Véase, en particular, la sentencia de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921), apartado 59.

57 — Véanse las sentencias Bosman, citada en nota 56 *supra*, apartado 61, y de 9 de marzo de 2000, EKW (C-437/97, Rec. p. I-1157), apartado 52.

## VII. Conclusión

185. En virtud de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a la segunda cuestión prejudicial:

«No debe considerarse que los residuos de envases de acero han sido ya reciclados a efectos del artículo 3, número 7, de la Directiva 94/62/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases, cuando pueden ser utilizados como materia prima, sino sólo cuando han sido utilizados por productores de acero para producir lingotes, láminas o bobinas de acero.»