SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 27 de enero de 2005 *

En el asunto C-15/03,

que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 14 de enero de 2003,

Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. J. Grunwald y M. Konstantinidis, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandante,

contra

República de Austria, representada por los Sres. E. Riedl y M. Hauer y por la Sra. E. Wolfslehner, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo,

parte demandada,

* Lengua de procedimiento: alemán.

apoyada por:

República de Finlandia, representada por la Sra. T. Pynnä, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo,

y por

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, representado por el Sr. K. Manji, en calidad de agente, asistido por la Sra. M. Demetriou, Barrister, que designa domicilio en Luxemburgo,

partes coadyuvantes,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. C.W.A. Timmermans, Presidente de Sala, y la Sra. R. Silva de Lapuerta (Ponente) y los Sres. C. Gulmann, G. Arestis y J. Klučka, Jueces;

Abogado General: Sr. A. Tizzano;
Secretaria: Sra. K. Sztranc, administradora;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 16 de septiembre de 2004;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 28 de octubre de 2004;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante su recurso, la Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 75/439/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la gestión de aceites usados (DO L 194, p. 23; EE 15/01, p. 91), en su versión modificada por la Directiva 87/101/CEE del Consejo, de 22 de diciembre de 1986 (DO 1987, L 42, p. 43) (en lo sucesivo, «Directiva»), al no haber adoptado las medidas necesarias, normativas y prácticas, para dar prioridad al tratamiento de aceites usados por regeneración, cuando los condicionantes de orden técnico, económico y de organización lo permitían.

Marco jurídico

Normativa comunitaria

2 La Directiva tiene por objeto proteger el medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la evacuación y el tratamiento de los aceites usados. Su artículo 3 establece:

«1. Cuando los condicionantes de orden técnico, económico y de organización lo permitan, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para dar prioridad al tratamiento de los aceites usados por regeneración.

2. Cuando no se proceda a la regeneración de los aceites usados, debido a las obligaciones mencionadas en el anterior apartado 1, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que cualquier combustión de los aceites usados se realice en condiciones aceptables desde el punto de vista del medio ambiente, con arreglo a las disposiciones de la presente Directiva, siempre que dicha combustión sea factible desde el punto de vista técnico, económico y de la organización.

3. Cuando no se proceda a la regeneración, ni a la combustión de los aceites usados debido a los condicionantes mencionados en los apartados 1 y 2, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar su destrucción sin riesgo o su almacenamiento o depósito controlados.»

3 A tenor del artículo 1 de la Directiva, la «regeneración» se define como sigue:

«cualquier procedimiento que permita producir aceites de base mediante un refinado de aceites usados, en particular, mediante la separación de los contaminantes, los productos de la oxidación y los aditivos que contengan dichos aceites».

4 Con arreglo al artículo 2 de la Directiva 87/101, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para cumplir las obligaciones que se desprenden de dicha Directiva con efectos a partir del 1 de enero de 1990.

Normativa nacional

5 El Gobierno austriaco notificó a la Comisión los instrumentos jurídicos siguientes en relación con la gestión de aceites usados:

— el Reglamento relativo a la ejecución de la Ley sobre aceites usados (BGBl. 1987/383);

— la Ley federal, de 6 de junio de 1990, sobre la gestión de residuos (Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl. 1990/325; en lo sucesivo, «AWG»);

— con el fin de dar prioridad, en concreto, a la regeneración de aceites usados, esta Ley fue modificada por una nueva Ley federal sobre la gestión de residuos, que entró en vigor el 2 de noviembre de 2002 (BGBl. 2002/102; en lo sucesivo, «AWG 2002»).

6 El artículo 1, apartado 2, punto 2, de la AWG está redactado como sigue:

«Los residuos deben ser utilizados para recuperar las sustancias o el calor, cuando sea beneficioso desde el punto de vista del medio ambiente y técnicamente posible, cuando los costes adicionales que conlleve no sean desproporcionados en relación con los otros procedimientos para tratar residuos y cuando exista o se pueda crear un mercado para las sustancias o la energía obtenidas de esta forma (reciclaje de residuos).»

7 El artículo 2, apartado 5, punto 2, de la AWG 2002 define el término «reciclaje» de la manera siguiente:

«El tratamiento de residuos con fines ecológicos para explotar las propiedades del producto original con el objetivo principal de sustituir los residuos o las sustancias directamente recuperadas por materias primas o productos obtenidos a partir de materias primas, con la excepción de los residuos o de las sustancias recuperadas a partir de los residuos destinados a un reciclaje térmico.»

8 Por lo que se refiere a los aceites usados, el artículo 16, apartado 3, punto 1, de la AWG 2002 establece:

«Los aceites usados serán sometidos a un procedimiento de reciclaje [...] cuando sea técnicamente posible producir aceite de base a partir del aceite usado en condiciones económicamente rentables para el poseedor de los residuos, a la luz de las cantidades producidas, de los medios de transporte y de los costes generados. Si se someten los aceites usados a un procedimiento de reciclaje, los productos a base de aceites minerales obtenidos de esta forma no deberán contener más de 5 ppm de PCB/PCT ni más de 0,03 % de halógenos en relación con la masa.»

9 El artículo 22, apartado 1, de la AWG dispone:

«El reciclaje de aceites usados estará autorizado únicamente cuando consista en el reciclaje de sustancias (purificación, transformación) o en la recuperación de energía.»

Hechos y procedimiento administrativo previo

10 El 17 de abril de 2001, la Comisión remitió a la República de Austria un escrito de requerimiento al no haber adoptado las autoridades nacionales las medidas necesarias para dar prioridad al tratamiento de aceites usados por regeneración, cuando los condicionantes de orden técnico, económico y de organización lo permitían.

11 En su respuesta de 22 de junio de 2001, la República de Austria informó a la Comisión de que lo dispuesto en el artículo 22, apartado 1, interpretado conjuntamente con el artículo 1, apartado 1, de la AWG, respondía a uno de los objetivos de la Directiva al otorgar prioridad a la regeneración de residuos. En dicha respuesta se precisaba asimismo que el citado Estado miembro no disponía de ninguna instalación de regeneración de aceites usados, puesto que la producción anual total de 45.000 toneladas no era suficiente para rentabilizar una instalación de esta índole, al situarse el umbral de rentabilidad entre 60.000 y 80.000 toneladas al año.

12 Sin embargo, la Comisión estimó que el Derecho austriaco no cumplía las exigencias del Derecho comunitario. Por tanto, remitió a la República de Austria, mediante escrito de 21 de diciembre de 2001, un dictamen motivado en el que afirmaba que las autoridades nacionales no habían adoptado las medidas necesarias, normativas y prácticas, para dar prioridad al tratamiento de aceites usados por regeneración, cuando los condicionantes de orden técnico, económico y de organización lo permitían, e instaba a dicho Estado miembro a adoptar las medidas necesarias para atenerse al citado dictamen en un plazo de dos meses a partir de su notificación.

13 La República de Austria respondió a este dictamen motivado transmitiendo, mediante escritos de 18 y 22 de marzo de 2002, varias observaciones en las que alegaba que la prioridad dada a la regeneración había quedado reflejada con claridad en las disposiciones de la AWG, en su versión modificada.

14 Sin embargo, la Comisión consideró que la República de Austria no había cumplido las exigencias del citado dictamen motivado. En consecuencia, decidió interponer el presente recurso.

15 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 17 de junio de 2003, se admitió la intervención de la República de Finlandia y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en apoyo de las pretensiones de la República de Austria.

Sobre el recurso

Alegaciones de las partes

16 La Comisión recuerda que es la propia Directiva la que establece que los Estados miembros deben dar prioridad al procedimiento de regeneración, puesto que todos los demás tipos de eliminación resultan todavía más perjudiciales para el medio ambiente que este procedimiento.

17 La Comisión considera que ni el artículo 1, apartado 2, punto 2, ni el artículo 22, apartado 1, de la AWG dan prioridad a la regeneración de aceites usados, sino que dichas disposiciones sitúan al mismo nivel la regeneración y la recuperación de energía, es decir, la combustión de aceites usados, y suprimen de este modo el orden de prioridad establecido entre estos dos procedimientos.

18 Además, según la Comisión, el artículo 16, apartado 3, punto 1, de la AWG 2002 tampoco da prioridad a la regeneración de aceites usados. Por el contrario, esta disposición supedita la regeneración a dos requisitos restrictivos que no están previstos como tales en la Directiva, a saber, por una parte, el criterio de aceptabilidad y, por otra, la fijación de determinados valores límite (5 ppm de PCB/PCT y 0,03 % de halógenos). Estos dos requisitos restrictivos no son idóneos para dar prioridad a la regeneración ni para fomentarla.

19 La Comisión estima que los citados requisitos trasladan al propietario de los residuos la responsabilidad de respetar el principio de prioridad, en vez de hacer recaer dicha responsabilidad en las autoridades públicas, como exige la Directiva.

20 En cuanto a la alegación de que la regeneración no es rentable en Austria debido a la escasa cantidad de aceites usados generados en su territorio, la Comisión subraya que la Directiva es aplicable no sólo en los Estados miembros que producen gran cantidad de aceites usados, sino también en todos los demás Estados miembros. Además, no se ha formulado ninguna alegación concreta que pruebe que la regeneración de aceites usados no sería rentable en Austria.

21 La Comisión observa que el momento a partir del cual la regeneración de aceites usados puede ser económicamente rentable depende de varios factores económicos y añade que la capacidad de las instalaciones de regeneración no es más que uno de esos factores. Además, según la Comisión, las declaraciones de las autoridades austriacas no permiten concluir que se hayan esforzado en crear las condiciones adecuadas para rentabilizar una instalación de regeneración de aceites usados o para recurrir a las capacidades de otros Estados miembros en materia de regeneración.

22 El Gobierno austriaco estima que la obligación que se desprende del artículo 3, apartado 1, de la Directiva se ha incorporado al Derecho interno mediante las disposiciones de la AWG. En concreto, las modificaciones de esta Ley que entraron en vigor en 2002 han puesto de manifiesto, todavía más, la prioridad de la que se beneficia la regeneración de aceites usados. De este modo, el Gobierno austriaco considera que, con arreglo al artículo 16, apartado 3, punto 1, de la citada Ley, los aceites usados se someterán a reciclaje, es decir, a regeneración, en la medida en que tal procedimiento sea técnicamente posible y económicamente aceptable.

23 Este Gobierno alega que, a tenor del artículo 3, apartado 1, de la Directiva, la regeneración sólo debe tener lugar si los condicionantes de orden técnico, económico y de organización no lo impiden. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, tales condicionantes deben interpretarse de manera no restrictiva y deben entenderse como la expresión del principio de proporcionalidad.

24 Según el Gobierno austriaco, ni de la Directiva ni de la citada jurisprudencia se desprende que dichos condicionantes no deban estar relacionados con la situación del poseedor de los residuos. En todo caso, la Directiva no contiene indicación alguna de que corresponda a los propios Estados miembros recoger y regenerar los aceites usados, ni elemento alguno de que sean los únicos afectados por dichos condicionantes. Desde este punto de vista, el concepto de «condicionante» en el sentido del artículo 3, apartado 1, de la Directiva y a la luz del efecto útil de ésta, se formuló en la versión modificada de la AWG.

25 En cuanto a la fijación de determinados valores límite para el aceite de base procedente de la regeneración, el Gobierno austriaco señala que la propia Directiva fija dichos valores para el aceite regenerado. Además, los requisitos exigidos para reutilizar los aceites de base regenerados hicieron necesaria la instauración de tales límites.

26 El citado Gobierno sostiene que, habida cuenta de las cantidades de que se trata, la construcción de una instalación específica de regeneración de aceites usados recuperados de terceros no era rentable. Así, la rentabilidad de la regeneración depende de distintos factores económicos y la obligación de dar prioridad a la regeneración de aceites usados no puede llevarse hasta el extremo de obligar al Estado miembro a construir él mismo una instalación que no sea rentable para permitir la regeneración en el territorio nacional o a exigir a los poseedores de residuos que efectúen la regeneración.

27 El Gobierno austriaco destaca que la modificación de la AWG tenía por objeto garantizar una refundición del Derecho aplicable en la materia, cuyo ámbito de aplicación también se extiende hoy en día a la regeneración de los aceites usados de las empresas y no sólo a la regeneración por terceros. El hecho de que la normativa nacional dé prioridad a la regeneración de aceites usados está demostrado concretamente por la circunstancia de que dichos aceites son exportados con el fin de proceder a su regeneración, así como por diversas medidas financieras.

28 El Gobierno finlandés considera, en su intervención en apoyo de las pretensiones de la República de Austria, que las disposiciones nacionales controvertidas dan prioridad a la regeneración. Además, en su opinión, esta prioridad no tiene carácter absoluto, habida cuenta de la existencia de un requisito de factibilidad desde el punto de vista técnico, económico y de organización.

29 Dicho Gobierno alega que los Estados miembros no están obligados a crear instalaciones de regeneración, ya que la rentabilidad de este procedimiento depende de diversos factores, a saber, la cantidad de aceite usado producida, las distancias de transporte, los costes de producción, así como el precio de mercado. Así, el Gobierno finlandés considera que habrá que examinar caso por caso si concurren las condiciones económicas que permitan la regeneración, tomando en consideración, en su conjunto, las circunstancias relevantes en el Estado de que se trate.

30 El Gobierno del Reino Unido, que también interviene en apoyo de la República de Austria, estima que el artículo 16, apartado 3, de la AWG 2002 desarrolla correctamente el artículo 3, apartado 1, de la Directiva. En concreto, la normativa nacional hace recaer sobre los poseedores de aceites usados la obligación de tratar dichos aceites por regeneración.

31 Este Gobierno observa que la AWG aplica correctamente el principio de proporcionalidad al obligar a los poseedores de aceites usados a tratarlos por regeneración, salvo si resulta técnicamente imposible o poco razonable desde el punto de vista económico. Así, según este Gobierno, los Estados miembros están legitimados para cumplir las obligaciones que se desprenden de una directiva atribuyendo, en el marco de la normativa nacional, derechos y obligaciones a los particulares y a las empresas.

32 El Gobierno del Reino Unido reconoce que el artículo 3, apartado 1, de la Directiva exige que los Estados miembros adopten medidas en el ámbito macroeconómico con el fin de garantizar la prioridad de la regeneración y eliminar todos los obstáculos que se opongan a ella, en la medida en que sea proporcionada al objetivo perseguido. No obstante, en su opinión, el alcance de esta obligación variará en función de las circunstancias de cada Estado miembro y su forma concreta dependerá de la naturaleza de los condicionantes que existan en dicho Estado.

33 El mismo Gobierno alega, por último, que las escasas cantidades de aceites usados producidas en Austria y el hecho de que no exista instalación alguna de regeneración en dicho Estado miembro son elementos relevantes que este último puede tomar en consideración al apreciar los condicionantes económicos con los que tropieza la regeneración y el alcance de la obligación que recae sobre él en virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva.

Apreciación del Tribunal de Justicia

34 Es preciso observar, con carácter previo, que la reforma de la AWG que resulta de la segunda Ley sobre la gestión de residuos, en particular las modificaciones del artículo 16, apartado 3, de dicha Ley, no entraron en vigor hasta el 2 de noviembre de 2002, es decir, una vez expirado el plazo de dos meses que fijaba el dictamen motivado para que la República de Austria cumpliera sus obligaciones.

35 Pues bien, según una jurisprudencia reiterada, la existencia de un incumplimiento debe apreciarse en función de la situación del Estado miembro tal como ésta se presentaba al final del plazo señalado en el dictamen motivado (véanse, en particular, las sentencias de 4 de julio de 2002, Comisión/Grecia, C-173/01, Rec. p. I-6129, apartado 7, y de 10 de abril de 2003, Comisión/Francia, C-114/02, Rec. p. I-3783, apartado 9).

36 En estas circunstancias, el Tribunal de Justicia no puede tomar en consideración la alegación de la República de Austria de que el enfoque prioritario en favor de la regeneración de aceites usados se formuló en el marco de la reforma de la AWG.

37 Por lo que se refiere a la situación jurídica existente antes de la reforma de la AWG en 2002, procede señalar que, como observa acertadamente el Abogado General en el punto 45 de sus conclusiones, las disposiciones nacionales aplicables en la materia no constituyen un contexto jurídico idóneo para garantizar la prioridad de la regeneración. Tales disposiciones permiten, en efecto, la eliminación de dichos aceites mediante el reciclaje o la recuperación de energía y, por tanto, sitúan exactamente en el mismo plano la regeneración y la combustión, ignorando así el orden de preferencia fijado en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva.

38 En cuanto a la alegación formulada por la República de Austria de que la creación de instalaciones de regeneración en el territorio de este Estado miembro no es rentable y que, en esas condiciones y en virtud del principio de proporcionalidad, las obligaciones de los Estados miembros afectados deben modularse en función de las circunstancias concretas existentes en ellos, procede recordar, como el Tribunal de Justicia afirmó en los apartados 35 y 43 de su sentencia de 9 de septiembre de 1999, Comisión/Alemania (C-102/97, Rec. p.-I-5051), que uno de los objetivos principales de la Directiva era dar prioridad al tratamiento por regeneración de los aceites usados. Por consiguiente, considerar que la situación técnica, económica y de organización existente en un Estado miembro es necesariamente constitutiva de condicionantes que impiden la adopción de las medidas contempladas en el artículo 3, apartado 1, de la Directiva equivaldría a privar a esta disposición de todo efecto útil, puesto que la obligación impuesta a los Estados miembros quedaría limitada por el mantenimiento del *statu quo*, de forma que esta disposición no impondría ninguna obligación real de adoptar las medidas necesarias en favor de un tratamiento prioritario de los aceites usados por regeneración.

39 Además, en relación con dicha prioridad, es preciso destacar, como el Tribunal de Justicia subrayó en los apartados 38 y 39 de la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, que la referencia a «condicionantes de orden técnico, económico y de organización» del artículo 3, apartado 1, de la Directiva forma parte de una disposición que expresa de forma global la obligación impuesta a los Estados miembros y que, con esta expresión, el legislador comunitario deseaba no tanto establecer excepciones limitadas a una norma de aplicación general, sino definir el ámbito de aplicación y el contenido de una obligación positiva consistente en garantizar la prioridad al tratamiento de aceites usados por regeneración.

40 De todas las consideraciones anteriores resulta que debe declararse fundado el recurso de la Comisión.

41 Por consiguiente, procede declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva, al no haber adoptado las medidas necesarias para dar prioridad al tratamiento de aceites usados por regeneración, cuando los condicionantes de orden técnico, económico y de organización lo permitían.

Costas

42 A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas si así lo hubiera solicitado la otra parte. Al haber solicitado la Comisión que se condene en costas a la República de Austria y haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla en costas. Con arreglo al apartado 4 del mismo artículo, la República de Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte soportarán sus propias costas.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

1) **Declarar que la República de Austria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 75/439/CEE del Consejo, de 16 de junio de 1975, relativa a la gestión de aceites usados, en su versión modificada por la Directiva 87/101/CEE del Consejo, de 22 de**

diciembre de 1986, al no haber adoptado las medidas necesarias para dar prioridad al tratamiento de aceites usados por regeneración, cuando los condicionantes de orden técnico, económico y de organización lo permitían.

2) Condenar en costas a la República de Austria.

3) La República de Finlandia y el Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte soportarán sus propias costas.

Firmas.