CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. PAOLO MENGOZZI
presentadas el 15 de febrero de 2007 [1]

I. Introducción

1. La petición de decisión prejudicial versa sobre la interpretación del 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 [2] (en lo sucesivo, «el Reglamento»), en relación con determinadas categorías de residuos incluidas en el anexo II del mismo. En particular, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que precise si se mantiene la obligación de notificación en el caso de exportación para su valorización de residuos consistentes en una combinación de dos sustancias diferentes, no mencionada como tal en el anexo II del Reglamento pero cuyos componentes figuran por separado en dicho anexo.

II. Marco jurídico

Derecho comunitario aplicable

2. El Reglamento analizado fue aprobado para establecer un sistema de vigilancia y control de los traslados de residuos en el interior de la Comunidad y a la entrada y a la salida de su territorio, tanto con destino a Estados miembros como a países terceros, con objeto de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y tomando en consideración, igualmente, las obligaciones asumidas por la Comunidad en el marco del Convenio de Basilea y de la Decisión de la OCDE de 30 de marzo de 1992 [3] (en lo sucesivo, «Decisión OCDE»).

1 — Lengua original: italiano.

2 — DO L 30, p. 1, en su versión pertinente, modificado por el Reglamento (CE) nº 2557/2001 de la Comisión, de 28 de diciembre de 2001 (DO L 349, p. 1), y actualmente derogado por el Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos (DO L 190, p. 1).

3 — Decisión C(92) 39 final de la OCDE, de 30 de marzo de 1992, sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos destinados a operaciones de valorización.

3. Los considerandos del Reglamento pertinentes para el presente asunto son los siguientes:

«Considerando que la Comunidad ha firmado el Convenio de Basilea, de 22 de marzo de 1989, sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y de su eliminación;

[...]

Considerando que la Comunidad ha aprobado la Decisión del Consejo de la OCDE, de 30 de marzo de 1992, sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos destinados a operaciones de valorización;

[...]

Considerando que es importante regular la vigilancia y el control de los traslados de residuos de forma que se tenga en cuenta la necesidad de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente;

[...]

Considerando que es necesario aplicar diferentes procedimientos según el tipo de residuo y su destino, tanto si se destina a la eliminación como a su valorización;

[...]

Considerando que las exportaciones de residuos destinados a la valorización dirigidos a países en que no sea aplicable la Decisión de la OCDE deben estar sujetos a condiciones que establezcan una gestión ambientalmente racional de los residuos;

[...]

Considerando que los traslados de residuos destinados a la valorización y enumerados en la lista verde de la Decisión de la OCDE deberán estar globalmente exentos de los procedimientos de control del presente Reglamento, ya que dichos residuos no entrañan normalmente riesgos para el medio ambiente, siempre que sean adecuadamente valorizados; [...].»

4. Los procedimientos establecidos en el Reglamento para los traslados de residuos en el interior de la Comunidad y para su entrada y salida se rigen fundamentalmente por tres criterios: el tipo de residuos, el que estén destinados a la valorización o a la eliminación, con arreglo a la clasificación de estas operaciones establecida en la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, [4] y el país de destino. En general se exige una notificación previa para todos los tipos de traslados, con algunas excepciones, como el transporte de residuos de la lista verde.

5. En relación con el primer criterio, el Reglamento establece una clasificación de los residuos en tres listas: «lista verde de residuos» (anexo II), «lista naranja de residuos» (anexo III) y «lista roja de residuos» (anexo IV) (en lo sucesivo, «lista verde», «lista naranja» y «lista roja», o «anexo II», «anexo III» y «anexo IV», respectivamente).

6. Con arreglo a lo previsto en el decimocuarto considerando antes citado, se considera que las sustancias incluidas en la lista verde no entrañan riesgos para el medio ambiente siempre que sean adecuadamente valorizadas y su traslado, en consecuencia, está exento de la obligación de notificación cuando tales sustancias se destinen a la valorización en otro Estado miembro.

7. Así, el artículo 1 del Reglamento dispone:

«[...]

3. a) El presente Reglamento tampoco se aplicará a los traslados de residuos destinados exclusivamente a la valorización enumerados en el Anexo II, sin perjuicio de lo dispuesto en las letras b), c), d) y e), en el artículo 11 y en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 17.

b) Respecto de dichos residuos serán aplicables todas las disposiciones de la Directiva 75/442/CEE. [...]».

8. En relación con los traslados de residuos de la lista verde para su valorización en China, país al que no es aplicable la Decisión OCDE, se desprende del anexo D del Reglamento (CE) nº 1547/1999 de la Comisión, de 12 de julio de 1999, [5] en la redacción vigente cuando sucedieron los hechos del

4 — DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 1, en la versión pertinente en el presente asunto, modificada por la Decisión 96/350/CE de la Comisión, de 24 de mayo de 1996 (DO L 135, p. 32), consolidada actualmente por la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos (DO L 114, p. 9).

5 — Reglamento por el que se determinan, con arreglo al Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, los procedimientos de control que deberán aplicarse a los traslados de algunos residuos a determinados países a los que no es aplicable la Decisión C(92) 39 final de la OCDE (DO L 185, p. 1).

litigio principal, que no es necesaria la notificación previa para el traslado a dicho país de determinadas categorías de «residuos verdes», entre las que se encuentran las sustancias incluidas en las partidas GA 120 7404 00, GC 020 y GH, requiriéndose, en cambio, una inspección de la CCIC (China Commodities Inspection Corporation) antes del traslado.

9. A propósito de las clasificaciones de los residuos, cabe recordar que cada una de las listas contiene una serie de partidas en orden alfabético (como, por ejemplo, la mencionada partida general GH, que comprende los residuos de materias plásticas en forma sólida), que a su vez se subdividen en partidas más específicas ordenadas numéricamente. [6]

10. Por lo que se refiere a los residuos analizados en el presente asunto, procede mencionar las partidas «GA 120 7404 00 Desperdicios y desechos de cobre» y «GH 013 (ex 3915 30) Polímeros de cloruro de vinilo», así como la partida general «GC (Otros residuos que contengan metales)» y sus partidas específicas «GC 010 Residuos de ensamblajes eléctricos consistentes únicamente en metales o aleaciones» y «GC 020 Desechos de equipos electrónicos (por ejemplo, tarjetas de circuitos impresos, componentes electrónicos, cables, etc.) y componentes electrónicos recuperados de los que se puedan extraer metales comunes y preciosos». [7]

11. El preámbulo de la lista verde, establecido por la Decisión 94/721/CE de la Comisión, de 21 de octubre de 1994, [8] por la que se adaptan los anexos II, III y IV del Reglamento en virtud del apartado 3 de su artículo 42, dispone:

«Independientemente de su inclusión en esta lista, un residuo no podrá trasladarse sometido al control establecido para la lista verde de residuos si está contaminado por otras materias en un grado tal que a) aumente el riesgo asociado al residuo de tal forma que lo convierta en adecuado para su inclusión en las listas naranja o roja, o b) impida su valorización de la forma ambientalmente racional».

12. Respecto de los residuos no incluidos en alguna de las listas de los anexos II, III y IV, el artículo 17, apartado 8, dispone lo siguiente:

6 — Téngase en cuenta, además, que la letra G de las categorías citadas indica su pertenencia a la lista verde recogida en el anexo II del Reglamento, la denominada «Green List».

7 — Conviene recordar que en el anexo D del citado Reglamento nº 1547/1999 se recogen las categorías de residuos del anexo II del Reglamento nº 259/93 a las que no se aplican los procedimientos de control en caso de exportaciones a los países terceros mencionados en dicho anexo D, entre los que se halla China. Cabe subrayar que, mientras que la partida GC 010 es definida en el citado anexo II como «Rifiuti provenienti da assemblaggi elettrici costituiti unicamente da metalli o leghe» [Residuos de ensamblajes eléctricos consistentes únicamente en metales o aleaciones], en el anexo D la formulación es diferente: «Assemblaggi elettrici contenenti unicamente metalli o leghe» [Ensamblajes eléctricos consistentes únicamente en metales o aleaciones].

8 — DO L 288, p. 36.

«Cuando los residuos destinados a la valorización enumerados en los Anexos III y IV y los residuos destinados a la valorización que aún no hayan sido incluidos en ninguno de los anexos II, III y IV se exporten hacia y a través de países en los que no se aplique la Decisión de la OCDE:

— se aplicará el artículo 15, salvo su apartado 3,

— sólo se podrán formular objeciones motivadas de conformidad con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 7,

salvo que dispongan otra cosa los acuerdos bilaterales o multilaterales celebrados con arreglo a la letra b) del apartado 1 del artículo 16, y conforme a los procedimientos de control del apartado 1 del presente artículo o del artículo 15.»

13. El artículo 15 establece un procedimiento de notificación y de autorización previa aplicable a los residuos de la lista roja.

14. Por último, cabe recordar que en virtud del artículo 26 del Reglamento:

«1. Se considerará tráfico ilícito todo traslado de residuos:

a) realizado sin que la notificación se haya enviado, de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento, a todas las autoridades competentes afectadas, [...]

b) realizado sin que las autoridades competentes afectadas hayan dado su autorización con arreglo al presente Reglamento, [...]

2. Si el tráfico ilícito fuere responsabilidad del notificante de los residuos, la autoridad competente de expedición velará por que los residuos en cuestión sean:

a) retirados por el notificante o, si fuera necesario, por la propia autoridad competente, y devueltos al Estado de expedición, o de resultar esto inviable,

b) eliminados o valorizados de otra forma según métodos ambientalmente racionales,

en un plazo de treinta días a partir del momento en que la autoridad competente haya sido informada del tráfico ilícito, o en cualquier otro plazo que acuerden las autoridades competentes afectadas.

En este caso deberá cursarse una nueva notificación. Ni el Estado miembro de expedición ni ningún Estado miembro de tránsito se opondrán a la reintroducción de estos residuos, a petición motivada de la autoridad competente de destino.»

III. Hechos y cuestiones prejudiciales

15. De la resolución del órgano jurisdiccional remitente se desprende que, en marzo de 2004, Omni Metal Service –en lo sucesivo, «OMS»–, sociedad domiciliada en Francia, vendió una partida de residuos de cables a una empresa china, integrada en un grupo australiano de sociedades especializadas en el reciclado de metales.

16. OMS expidió los residuos en cuestión por mar desde Bilbao, en España, con destino a China, vía Países Bajos. Este traslado contaba con la autorización previa de las autoridades chinas, tras la inspección realizada por la China Commodities Inspection Corporation; no se había realizado, por el contrario, la notificación del tránsito a las autoridades neerlandesas competentes.

17. Tras una inspección realizada por las autoridades aduaneras de los Países Bajos se comprobó que los cables transportados, clasificados en los documentos de acompañamiento como «eléctricos», estaban compuestos por un núcleo de cobre recubierto por una cubierta de PVC y presentaban diferentes diámetros, de hasta 15 centímetros. Al considerar las autoridades neerlandesas que tal composición de PVC y cobre no correspondía a ninguna de las partidas de los anexos II, III y IV del Reglamento, ni en particular de la lista verde, reexpidieron la partida de residuos en cuestión a España, país de origen de la expedición, alegando que el traslado se había efectuado incumpliendo el procedimiento de notificación y autorización previsto por el Reglamento y que constituía, por consiguiente, un supuesto de tráfico ilícito de residuos con arreglo al mencionado artículo 26.

18. Al mismo tiempo se abrió un proceso penal contra OMS, imputándole la realización de un traslado de residuos sin notificación previa a las autoridades competentes del país de tránsito, conforme al artículo 15 del Reglamento.

19. La petición de decisión prejudicial del Rechtbank te Rotterdam indica que el Ministerio Fiscal ha sostenido que los residuos en cuestión no estaban comprendidos en la categoría GC 020 de la lista verde, ya que, a su juicio, se trataba de cables subterráneos de gran diámetro que no podían clasificarse de cables o hilos de uso doméstico.

20. Siempre según dicho Ministerio Fiscal, la combinación de PVC y cobre de los cables en cuestión, que no figura como tal en la lista verde, no puede considerarse incluida en la misma ya que, dados los objetivos del Reglamento y el hecho de que el procedimiento aplicable a los traslados de sustancias «verdes» constituye una excepción al régimen de control establecido por éste, procede dar una interpretación restrictiva y una aplicación limitada a dicha lista. En apoyo de su tesis, el Ministerio Fiscal invoca la sentencia Beside y Besselsen, [9] en la cual, en su opinión, el Tribunal de Justicia ha declarado que el procedimiento previsto para el traslado de los residuos del anexo II sólo puede aplicarse cuando se trate de «sustancias verdes debidamente separadas» o de combinaciones de sustancias «verdes» que, si no figuran por separado en la lista verde, aparecen asociadas en ella.

21. En consecuencia, al tratarse de un traslado a China, país que no es miembro de la OCDE, de residuos consistentes en una combinación de sustancias «verdes» que no han sido objeto de separación y que no figuran de forma combinada en ninguna de las listas del Reglamento, resultaría de aplicación, por analogía, el artículo 15 del Reglamento, según lo dispuesto en el artículo 17, apartado 8, del mismo. Por lo tanto, en el caso que nos ocupa, siempre en opinión del Ministerio Fiscal, debería haberse notificado el traslado a las autoridades neerlandesas competentes.

22. OMS ha rechazado esta tesis alegando que los cables en cuestión están comprendidos en la partida GC 020, ya que el criterio determinante para tal clasificación es la composición de los cables, siendo irrelevante su procedencia o diámetro. A su juicio, como compuestos de PVC y cobre, estos cables son asimilables a los desechos de equipos electrónicos incluidos en la partida GC 020, cuyos cables e hilos tienen, en general, la misma composición.

23. Subsidiariamente, OMS alega que a una combinación de dos sustancias incluidas en la lista verde debe aplicársele, en cualquier caso, el procedimiento indicado en la misma, aunque estas sustancias no figuren en forma combinada en la lista verde. En su opinión, la práctica seguida en la mayoría de los Estados miembros, incluida España, país de expedición, así como en China, país de destino, confirma esta interpretación.

9 — Sentencia de 25 de junio de 1998 (C-192/96, Rec. p. I-4029).

24. Al albergar dudas sobre la interpretación de las disposiciones pertinentes del Reglamento, el órgano jurisdiccional remitente decidió suspender el procedimiento en cuestión y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Pueden ser calificados los desechos de cables de que se trata (algunos con un diámetro de 15 cm) de "desechos de equipos electrónicos (por ejemplo [...] cables, etc.)", mencionados en la partida GC 020 de la lista verde?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, una combinación de sustancias incluidas en la lista verde, que no está recogida como tal en dicha lista, ¿puede o debe calificarse de sustancia verde y puede efectuarse el traslado de dicha combinación de sustancias para su valorización sin que se aplique el procedimiento de notificación?

3) ¿Es necesario en este contexto que los residuos se ofrezcan o se transporten por separado?»

25. De conformidad con el artículo 23 del Estatuto del Tribunal de Justicia, han presentado observaciones escritas OMS, la Comisión y los Gobiernos neerlandés y portugués. En la vista oral estuvieron representados OMS, la Comisión y el Gobierno neerlandés.

IV. Apreciación jurídica

A. *Sobre la primera cuestión*

26. Con la primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende dilucidar básicamente si los cables compuestos de PVC y cobre, de distintos diámetros, pueden ser incluidos en la partida GC 020 como desechos de equipos electrónicos y ser transportados sin notificación previa, como residuos de la lista verde.

27. En este sentido, OMS sostiene que la partida GC 020 no constituye una lista exhaustiva sino una categoría residual, cuyo elemento determinante a efectos de una clasificación de los residuos como «desechos de equipos electrónicos o componentes electrónicos recuperados» es la composición de los mismos, siendo absolutamente irrelevante, en el caso de cables e hilos, su proveniencia doméstica o urbana o sus dimensiones, en particular en lo relativo al diámetro o a la longitud. Habida cuenta del objetivo de protección del medio ambiente

perseguido por el Reglamento de que se trata, para que los cables puedan considerarse incluidos en dicha partida basta con que las sustancias de que se componen no hayan sufrido contaminaciones que puedan generar riesgos para la salud humana y para la protección del medio ambiente durante el proceso de valorización. En consecuencia, a juicio de OMS, los cables en cuestión, compuestos, al igual que la mayoría de cables e hilos electrónicos, de cobre y PVC y no contaminados por otras sustancias, deben considerarse asimilables a residuos de equipos electrónicos y poder ser transportados sin necesidad de notificación previa.

28. En apoyo de esta interpretación extensiva de la partida GC 020, OMS invoca la Directiva 2002/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de enero de 2003, [10] que establece una normativa común para la gestión de los residuos de aparatos eléctricos y electrónicos, ya que la eliminación o la valorización de ambos tipos de aparatos no presenta riesgos diferenciados para el medio ambiente por ser su composición idéntica.

29. El Gobierno neerlandés, por su parte, considera que el objetivo del Reglamento, precisado en sus considerandos 1 a 5 y 8 y confirmado por el propio Tribunal de Justicia en la sentencia Parlamento/Consejo, [11] de garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana impone: a) una aplicación limitada del procedimiento simplificado previsto para el traslado de residuos de la lista verde destinados a la valorización, por tratarse de una excepción al régimen de control ordinario fijado por el Reglamento, y b) una interpretación restrictiva de las categorías de residuos relacionadas en la misma.

30. Con arreglo a esta interpretación restrictiva, el Gobierno neerlandés sostiene que el elemento determinante para la clasificación de residuos en la partida GC 020 es, pues, su «origen», entendido como «pertenencia a equipos electrónicos», los cuales deben distinguirse necesariamente de los equipos eléctricos a los que sí que se refiere expresamente, en cambio, la partida GC 010.

31. En consecuencia, dado que los residuos en cuestión habían sido clasificados en los documentos de seguimiento del transporte como cables eléctricos, y que deben considerarse «cables subterráneos para el transporte de electricidad», el Gobierno neerlandés concluye que estos últimos no pueden quedar incluidos en la partida GC 020 de la lista verde.

10 — DO L 37, p. 24, modificada en último lugar por la Directiva 2003/108/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 8 de diciembre de 2003 (DO L 345, p. 106).

11 — Sentencia de 28 de junio de 1994 (C-187/93, Rec. p. I-2857), apartados 18 a 23.

32. En mi opinión, tal como observó la Comisión de las Comunidades Europeas en la vista, de un análisis semántico de la partida GC 020 se deduce que los términos «desechos» y «componentes» tienen un mero valor descriptivo y, por tanto, no dirimente a efectos de la calificación de los residuos. Tampoco puede considerarse decisiva para la clasificación en la partida GC 020 la composición genérica de los residuos en cuestión (en el caso que nos ocupa, cobre y PVC, materiales de los que están compuestos la mayoría de los cables e hilos), a la que el texto de dicha partida no hace referencia alguna, pudiendo afirmarse lo mismo en relación con su posible origen «doméstico o urbano».

33. El único elemento que parece pertinente para calificar los residuos incluidos en la partida de que se trata es su naturaleza. En efecto, la partida GC 020 comprende los desechos de equipos electrónicos, entre los que se citan a título meramente ilustrativo los cables y los hilos. Por lo tanto, el elemento que resulta determinante para la calificación es el carácter «electrónico» de los residuos, es decir, el hecho de que formen o hayan formado parte de equipos electrónicos, con independencia de su composición, dimensiones o proveniencia doméstica o urbana.

34. Confirma esta interpretación, por una parte, la uniformidad de las versiones lingüísticas en relación con el término «electrónico» y, por otra, la interpretación sistemática de la partida general GC (otros residuos que contengan metales) dentro de la cual se incluye la partida específica GC 020. En efecto, la primera partida específica de dicha partida general es la partida GC 010, para cuya aplicación resultan determinantes el hecho de que los residuos provengan de ensamblajes eléctricos y su composición («consistentes únicamente en metales o aleaciones»). [12] A dicha partida se contrapone la siguiente, la GC 020 que aquí se analiza, cuyo alcance es más limitado por cuanto sólo comprende los desechos de *origen electrónico* de los que se puedan «extraer metales comunes y preciosos».

35. De ello se deduce que no todos los hilos o cables, que como ya he dicho se mencionan a título meramente ilustrativo, están incluidos en la categoría GC 020, sino únicamente aquellos que formen o hayan formado parte de equipos que puedan calificarse de electrónicos.

36. En lo tocante, por otra parte, a la Directiva 2002/96, conocida como Directiva RAEE, si bien es cierto que establece una regulación común para el tratamiento de los residuos procedentes tanto de aparatos eléctricos como electrónicos, circunstancia ésta que induciría a considerar irrelevante la distinción entre ambas categorías de residuos a efectos de clasificación en la lista verde, es necesario, no obstante, considerar algunas cuestiones.

37. En primer lugar, conviene destacar la escasa pertinencia de esta Directiva para el asunto que nos ocupa, dado que el plazo para la adaptación de la normativa nacional a la misma aún no había vencido en el momento en que tuvieron lugar los hechos del litigio.

12 — Véase nota 7.

38. En segundo lugar, tanto motivos de orden cronológico como de fundamentación jurídica y ámbito de aplicación autónomos se oponen a la argumentación formulada por OMS. En particular, resulta arriesgado intentar interpretar de forma automática las disposiciones del Reglamento en cuestión a la luz de un acto posterior, en particular una Directiva aprobada nueve años después. Además, la propia Directiva, al determinar su ámbito de aplicación, establece que se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento en cuestión.

39. Por último, la distinción entre ensamblajes eléctricos y equipos electrónicos establecida en las partidas GC 010 y GC 020 del Reglamento analizado se mantiene en el Reglamento nº 1013/2006, [13] que sustituye al primero y cuya aprobación se produjo cuatro años después de la Directiva debatida.

40. A la vista de las observaciones expuestas, considero que la distinción entre las categorías de residuos en función del criterio de su «origen» electrónico o eléctrico también sigue siendo pertinente a la luz de la regulación establecida en la Directiva RAEE, 2002/96.

13 — Citado en la nota 2. Destaco, en este sentido, que, de conformidad con lo dispuesto en el anexo III de dicho Reglamento (lista verde), la distinción establecida en las partidas GC 010 y GC 020 prevalece sobre la clasificación de la partida B 1100 del anexo IX del Convenio de Basilea –recogida en el anexo V, parte I, lista B, del Reglamento–, que somete al mismo régimen tanto los montajes eléctricos como los electrónicos.

41. Aclarado esto, corresponde al órgano jurisdiccional remitente determinar, como circunstancia de hecho cuya apreciación no compete al Tribunal de Justicia, si los cables objeto de litigio «proceden» de equipos electrónicos –cuestión respecto de la cual las partes mostraron su discrepancia en la vista– a efectos de incluirlos en la partida GC 020 del Reglamento y aplicar por consiguiente a su traslado el procedimiento simplificado previsto para la lista verde.

B. *Sobre las cuestiones segunda y tercera*

42. Procederé ahora a examinar conjuntamente las cuestiones segunda y tercera con las que, en esencia, el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que precise si una combinación de sustancias que figuran en la lista verde, no recogida como tal en dicha lista, debe o puede entenderse incluida en la misma y si para ello es necesario que los dos elementos que integran dicha combinación se ofrezcan o se transporten por separado.

43. Esta precisión es importante porque servirá para determinar el régimen de control aplicable a su traslado, de los establecidos en el Reglamento analizado: si se considera que las combinaciones de sustancias de la lista verde están incluidas en la misma, cabe colegir que, conforme al anexo D del mencionado Reglamento nº 1547/1999, no existía obligación de notificar a China el traslado de estos

residuos. Si, por el contrario, se excluye que las combinaciones de sustancias «verdes» puedan estar comprendidas en la lista verde, por no figurar las mismas en ninguno de los anexos del Reglamento, debe entenderse que habría debido aplicárseles el régimen de notificación previa establecido para los traslados de sustancias de la lista roja (artículo 15 del Reglamento).

44. En relación con las cuestiones segunda y tercera, el Gobierno neerlandés, invocando nuevamente los objetivos de protección del medio ambiente y de la salud humana que fija el Reglamento analizado, sostiene una interpretación restrictiva de la lista verde, corroborada por diferentes argumentos. En primer lugar, esta lista incluye diferentes tipos de residuos consistentes en una combinación de dos sustancias «verdes», hecho del que cabe deducir el carácter exhaustivo y taxativo de la misma. En segundo lugar, el Gobierno neerlandés señala que la inclusión de una sustancia en la lista verde es consecuencia de una evaluación previa de los riesgos derivados de la valorización de la misma individualmente considerada, lo que lleva a excluir de la lista las sustancias que no figuran en ella en forma combinada, ya que los eventuales riesgos derivados de la valorización de las mismas no han sido objeto de ponderación alguna.

45. Por último, el Gobierno neerlandés sostiene que, en el caso de combinaciones de varias sustancias «verdes», podría existir un mayor riesgo para el medio ambiente en el supuesto de que sólo una de las sustancias fuera valorizada y la otra debiera ser eliminada. La eventualidad de dicho riesgo en este supuesto lleva sin duda a excluir tales combinaciones del régimen previsto para la lista verde. Según el Gobierno neerlandés, esto es lo que sucede en el presente asunto, ya que, según afirma, el cobre del que suelen estar compuestos los cables eléctricos se recupera en China mediante una incineración incontrolada del PVC.

46. El Gobierno portugués comparte esta interpretación restrictiva de la lista verde.

47. OMS considera, por el contrario, que una combinación de dos sustancias de la lista verde destinada a la valorización no presenta en sí riesgos para el medio ambiente diferentes de los que conllevan los diferentes materiales que integran tal combinación considerados por separado, por lo que procede incluir este tipo de residuo en la lista verde. Según OMS, como ya se ha señalado anteriormente, la práctica seguida tanto en varios Estados miembros como en China, país de destino del traslado en cuestión, respalda esta interpretación.

48. A juicio de OMS, también corrobora esta tesis lo dispuesto en la Decisión de la OCDE de 2001, [14] según la cual el régimen de la lista

14 — C(2001) 107 final, de 21 de mayo de 2002.

verde es también aplicable a las «sustancias verdes» combinadas entre sí, cuando su forma compuesta no afecta a su valorización ecológicamente racional. OMS considera que esta Decisión constituye un importante instrumento de interpretación de la normativa establecida por el Reglamento en cuestión, aunque no sea directamente aplicable al presente litigio por no ser China miembro de la OCDE.

49. La Comisión, por su parte, aunque comparte el principio de interpretación extensiva de la lista verde defendido por OMS, considera, no obstante, que no cabe aplicar automáticamente la regla según la cual los traslados de combinaciones de sustancias de la lista verde están exentos de la obligación de notificación. Por el contrario, la evaluación de los riesgos derivados de la valorización de dos sustancias verdes que han sido combinadas debe realizarse caso por caso. A su juicio, en el supuesto analizado, dados los riesgos que conlleva la valorización del PVC, no es posible aceptar la inclusión en la lista verde de los cables en cuestión, y en consecuencia procede excluir este tipo de residuos de los procedimientos aplicables al traslado de las sustancias que sí están comprendidas en dicha lista.

50. Por mi parte, considero que, si bien a primera vista la relación de supuestos excluidos de los procedimientos de control del traslado de residuos establecidos en el Reglamento analizado que figura en la lista verde parece ser exhaustiva y taxativa, existen varias circunstancias que se oponen a una interpretación tan restrictiva de la lista en cuestión.

51. En primer lugar, si bien es cierto que los residuos comprendidos en la lista verde representan una categoría particular excluida del ámbito de aplicación del Reglamento, tal como dispone su artículo 1, apartado 3, y que, dada la falta de peligrosidad, por lo general, de tales residuos, éstos quedan exentos del régimen de control establecido por la normativa analizada, no creo que de estas circunstancias deba deducirse que la lista en cuestión es taxativa y exhaustiva, ya que, a mi juicio, tal interpretación sería contraria tanto a los objetivos del Reglamento como la formulación del preámbulo de la lista verde.

52. A este respecto, el preámbulo de la lista verde, pertinente no sólo por su formulación sino también por su importancia para la determinación de los objetivos del Reglamento, dispone, en efecto, que «independientemente de su inclusión» en la lista verde, un residuo no podrá ser trasladado como si formara parte de la misma «si está contaminado por otras materias» en un grado tal que aumente el riesgo asociado al residuo de tal forma que quede asimilado a los residuos incluidos en la lista naranja o roja, o bien en el caso de que esta contaminación impida valorizarlo correctamente.

53. En segundo lugar, el carácter abierto del preámbulo de la lista verde, deducido de la referencia a la posibilidad de excluir del régimen de dicha lista ciertos residuos tanto si figuran en ella como si no, [15] no constituye un elemento aislado: confirman este carácter las expresiones utilizadas en varias partidas de la lista verde, tales como «incluidos, pero no limitados a», «otros», «otros [...], por ejemplo [...]», o «los demás, incluidos pero no limitados a:». De estas expresiones se deduce también que, aunque no se encuentren expresamente mencionadas en la lista verde, cabe considerar incluidas en dicha lista sustancias que puedan encajar en alguna de las partidas específicas de residuos «verdes».

54. En tercer lugar, sin ser por ello el argumento de menos peso, el Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse acerca del alcance del preámbulo de la lista verde en la sentencia recaída en el asunto Beside, antes mencionado, en la cual afirmó que los términos «residuos municipales/domésticos» del código AD 160 de la lista naranja del Reglamento, en la versión resultante de la Decisión 94/721, incluyen, por una parte, residuos que se componen principalmente de residuos mencionados en la lista verde del Reglamento mezclados con otras categorías de residuos enumeradas en esta lista, y que tales residuos municipales/domésticos sólo pierden su carácter de residuos «naranjas» y, por consiguiente, quedan comprendidos en la lista verde, si han sido recogidos selectivamente o debidamente separados.

55. En el apartado 34 de esta sentencia, el Tribunal de Justicia afirmó que «los términos "residuos municipales/domésticos" del código AD 160 de la lista naranja que figura en el anexo III del Reglamento, [...] incluyen, por una parte, residuos que se componen principalmente de residuos mencionados en la lista verde que figura en el anexo II de dicho Reglamento mezclados con otras categorías de residuos enumeradas en esta lista y, por otra parte, residuos enumerados en la lista verde mezclados con una pequeña cantidad de materias no mencionadas en ella». No me parece que este apartado de la sentencia pueda ser invocado en la forma que lo ha hecho el Gobierno neerlandés en el presente litigio y el Ministerio Fiscal en el procedimiento que dio origen a la cuestión prejudicial, sosteniendo que, según la lógica interna del Reglamento, la regulación establecida para los residuos de la lista verde tiene carácter excepcional y que, en consecuencia, la lista verde debe ser interpretada restrictivamente.

56. Para la correcta comprensión de esta declaración es preciso tener en cuenta ante todo la cuestión a la que pretendía responder el Tribunal de Justicia en los apartados 32 a 34 de dicha sentencia, así como analizar la declaración formulada en el apartado 34

15 — En cualquier caso, debo señalar, a este respecto, la ausencia de uniformidad en las diferentes versiones lingüísticas del Reglamento: así, mientras que, por ejemplo, las versiones italiana, portuguesa e inglesa utilizan las expresiones «indipendentemente dal fatto che vi figuri o meno», «regardless of wether or not wastes are included» e «independentemente de estarem ou não incluídos», las versiones española y francesa utilizan en cambio las expresiones «independientemente de su inclusión» e «indépendamment de son inclusion», formulaciones éstas que parecen menos contrarias a un posible carácter exhaustivo y taxativo de la relación de la lista verde.

dentro del razonamiento en el que ésta se enmarca.

57. En relación con el primer punto, no debe olvidarse que, tal como el propio Tribunal de Justicia destacó en el apartado 21 de esta misma sentencia, en ella se le solicitaba que se pronunciara sobre unos residuos mezclados genéricamente con otros residuos, en una forma que convendremos en llamar «contaminación externa», y no sobre un compuesto que cabe calificar de «mezcla intrínseca», como el que constituye el objeto del presente litigio.

58. Si, como hemos visto, en la sentencia Beside el Tribunal de Justicia afirmó la necesidad de separar debidamente los residuos en cuestión para poder clasificarlos en la lista verde, esto se debió a que en el litigio principal se estaba en presencia de una «contaminación» con materias externas, es decir, diferentes sustancias que podían considerarse «verdes» y otras que no pertenecían a tal categoría habían entrado en contacto entre sí durante su traslado, haciendo imposible clasificarlas correctamente. De ello se derivaba la necesidad de separarlas y seleccionarlas correctamente antes de poder identificarlas y calificarlas de residuos verdes, evitando así que entre las sustancias clasificadas en la lista verde se ocultaran, en realidad, residuos cuya valorización no carecía de riesgos para el medio ambiente.

59. En el presente asunto nos encontramos, por el contrario, ante una forma de combinación de residuos que puede calificarse de mezcla intrínseca, es decir, una unión de sustancias cuya disgregación, bien incinerando el PVC, bien separándolo mecánicamente del cobre, constituye ya una primera fase de valorización conforme a la Directiva 75/442 [16] De ello se desprende que ni el transportista ni el propio productor de los residuos habrían podido efectuar una selección mediante la separación de las sustancias objeto del litigio.

60. Por lo tanto, el criterio de la «debida separación y la correcta recogida selectiva», establecido por el Tribunal de Justicia para lo que hemos calificado de contaminación externa de los residuos, no puede aplicarse al presente asunto, que tiene por objeto una «mezcla intrínseca» de dos sustancias diferentes.

61. En cuanto al contexto en el que el Tribunal de Justicia formuló la declaración recogida en el apartado 34 de la sentencia Beside, conviene señalar que si bien es cierto que para llegar a dicha conclusión el Tribunal de Justicia había afirmado en el apartado 32 que los residuos municipales/domésticos sólo perdían su carácter de residuos naranjas y quedaban incluidos, por tanto, en la lista verde si habían sido recogidos selectivamente y debidamente separados, lo hizo sin embargo basándose en una motivación expresada en el siguiente apartado 33, *que es la que* en realidad

16 — En particular, la Comisión cita las fases R 4 y R 11 del anexo II B de la Directiva, respectivamente «reciclado y recuperación de metales o de compuestos metálicos» y «utilización de residuos obtenidos a partir de cualquiera de las operaciones enumeradas entre R 1 y R 10».

contiene el criterio que según el Tribunal de Justicia debe aplicarse en esta materia. Este apartado 33 reza así: «En efecto, como se desprende del párrafo introductorio a la lista verde de residuos, independientemente de su inclusión en esta lista, un residuo no podrá trasladarse sometido al control establecido para la lista verde de residuos si está contaminado por otras materias en un grado tal que: a) aumente el riesgo asociado al residuo de tal forma que lo convierta en adecuado para su inclusión en las listas naranja o roja, o b) impida su valorización de la forma ambientalmente racional». El criterio así establecido por el Tribunal de Justicia es, ante todo, un criterio que, si bien puede conducir fácilmente a excluir de la lista verde un compuesto genérico o desorganizado, tiene una incidencia mucho menor en el caso de las mezclas intrínsecas; además, es sobre todo un criterio que permite inequívocamente excluir que, a juicio del Tribunal de Justicia, la lista verde tenga carácter excepcional o deba ser interpretada, en todo caso, restrictivamente, de modo que pueda concluirse taxativamente y de manera general que el régimen en el que dicha lista se basa sólo se aplica a las combinaciones de residuos «verdes» específicamente contempladas en ella. De este criterio puede deducirse únicamente que una combinación de elementos incluidos en la lista verde deberá analizarse caso por caso en función de las circunstancias de cada caso concreto.

62. Estas consideraciones me llevan a concluir que el legislador comunitario no pretendió excluir la posibilidad de que el régimen de la lista verde se aplicase, además de a las contaminaciones externas de sustancias verdes con otros materiales, también a las contaminaciones «intrínsecas» entre sustancias verdes, siempre que la contaminación no haga aumentar los riesgos que entraña la valorización de tales sustancias en el país de destino.

63. Esta tesis queda confirmada por el hecho de que, en su intervención en el mismo asunto Beside, el Abogado General Jacobs, en el punto 33 de sus conclusiones, a) en relación con la opinión de quien considera que los residuos verdes incluidos en una categoría general no pueden mezclarse con residuos incluidos en otra categoría general a afectos de la exención de la obligación de notificación, precisó que esta opinión, en todo caso, no es aplicable a una «mezcla intrínseca», y b) calificó de mezcla intrínseca un residuo consistente en una botella de vidrio con etiqueta de papel, que puede asimilarse, sin duda, al residuo analizado en el presente asunto, consistente en unos cables compuestos por un núcleo de cobre recubierto por una cubierta de PVC. [17]

64. En mi opinión, confirman esta interpretación no sólo la lógica interna y la finalidad de la lista verde, sino también los objetivos generales intrínsecos de la normativa comunitaria en materia de transporte de residuos.

17 — Véase las conclusiones del Abogado General Jacobs presentadas el 23 de octubre de 1997 en el asunto en que se dictó la sentencia Reside y Besselsen, antes citada.

65. Así, conviene recordar que, tal como se afirma expresamente en el decimocuarto considerando del Reglamento, la finalidad de la lista verde es excluir de los procedimientos ordinarios de control los traslados de sustancias destinadas a la valorización y que no entrañan riesgos para el medio ambiente y la salud humana al ser tratadas. La finalidad que se persigue con ello es, por una parte, concentrar el trabajo de las autoridades competentes en los traslados de residuos que entrañan un riesgo concreto para el medio ambiente, evitando un exceso de notificaciones no indispensables y, por otra, incentivar el «comercio» de la valorización mediante la simplificación de los procedimientos previstos para el traslado de residuos destinados a este tipo de tratamiento.

66. No resultaría proporcionado a estos fines considerar que dos sustancias, que por sí mismas no entrañan riesgos para el medio ambiente derivados de su valorización, a) no pueden acogerse al régimen de la lista verde por el mero hecho de presentarse en forma de mezcla intrínseca, aunque dicha presentación combinada no afecte en modo alguno a la valorización en forma ambientalmente racional de las mismas, y b) quedan sometidas, en cualquier caso y pese a la ausencia de riesgos, al régimen de control más riguroso previsto para el traslado de sustancias consideradas peligrosas (como las que figuran en la lista roja).

67. Por otra parte, los propios objetivos del Reglamento permiten descartar la interpretación restrictiva expuesta en el apartado anterior.

68. Así, si bien es cierto que, en general, el objetivo del Reglamento consiste en crear un régimen armonizado de procedimientos de control que permita limitar los movimientos de residuos para garantizar la protección de los recursos naturales, es preciso señalar no obstante que toda la normativa de control se basa en una distinción esencial entre los residuos destinados a operaciones de «valorización» y los destinados a operaciones de «eliminación».

69. Mientras que, en atención al objetivo de protección del medio ambiente, el Reglamento tiende a limitar, mediante los procedimientos de control y en virtud de los principios de «autosuficiencia y proximidad», los movimientos transfronterizos de residuos destinados a la eliminación, la aplicación de estos principios queda excluida en el caso de los residuos destinados únicamente a la valorización. [18] Para estos últimos, el legislador comunitario ha establecido, por el contrario, un régimen de libre circulación a fin de incentivar su valorización, con la única condición de que su traslado no cree riesgos para el medio ambiente, concediendo al operador económico la posibilidad de someter a tratamiento estos tipos de residuos en el país y en las empresas que ofrezcan las condiciones económicas más ventajosas.

18 — Véase, en este sentido, ente otras, la sentencia de 25 de junio de 1998, Dusseldorp y otros (C-203/96, Rec. p. I-4075), apartados 32 a 34.

70. De ello se deduce que, a la luz de los mencionados objetivos de simplificación de los procedimientos administrativos y de fomento de la reintroducción de los residuos en el circuito económico productivo, las combinaciones de sustancias que figuran separadamente en la lista verde pueden considerarse sometidas al régimen propio de tal lista aunque no sean mencionadas en ella de forma combinada, siempre que se respete lo dispuesto en los puntos a) y b) del preámbulo de dicha lista.

71. En particular, considero que los traslados de formas combinadas de residuos estarán sometidos al régimen establecido para la lista verde si se cumplen ciertos requisitos, en concreto: a) que se trate de una combinación de dos sustancias pertenecientes a la lista verde; b) que estos tipos de residuos combinados estén destinados a una valorización con arreglo a la Directiva 75/442, y c) que la forma combinada de las sustancias en cuestión no suponga una contaminación de las mismas que incremente los riesgos ambientales derivados de su valorización con respecto a los que existirían si fueran tratadas por separado.

72. De ello se deduce que, en el asunto que nos ocupa, es necesario, en primer lugar, verificar que los cables en cuestión están destinados a ser valorizados en el país de destino, comprobando en particular que la primera fase de tratamiento a la que serán sometidos forma parte de las operaciones de «valorización» incluidas en la clasificación del anexo B de la Directiva 75/442.[19] En particular, suponiendo, por ejemplo, que el primer tratamiento al que se someterán los cables en cuestión consista en la separación del núcleo de cobre de la cubierta de PVC, para que ésta pueda calificarse de «valorización» deberá efectuarse mediante alguna de las operaciones comprendidas en el anexo B de la mencionada Directiva.

73. En segundo lugar, es preciso apreciar si, habida cuenta de la forma combinada, es posible de todos modos una valorización ambientalmente racional de las dos sustancias que componen los cables sin generar riesgos para el medio ambiente mayores que los derivados de la valorización del cobre y del PVC considerados por separado.

74. En apoyo de la interpretación de la lista verde antes expuesta, cabe recordar, además, que no sólo en el ordenamiento español, es decir, del país de origen de los residuos, sino también en el del país de tránsito –los Países Bajos–, los residuos compuestos por combinaciones de sustancias que figuran en la lista verde, no incluidos en la misma en su forma compuesta, han sido considerados pertenecientes a la lista verde al menos en ciertas resoluciones judiciales. Esto es lo que se deduce, respecto de España, de las observa-

19 — Como se ha visto anteriormente, uno de los criterios del Reglamento para determinar el régimen de control al que debe someterse un traslado de residuos consiste en su finalidad; a este respecto, es necesario calificar la primera operación a la que se someterán los residuos (véase, en este sentido, la sentencia de 3 de abril de 2003, Sita, C-116/01, Rec. p. I-2969, apartados 40 a 49). El primero de los requisitos exigidos para someter el traslado de los residuos en cuestión al régimen de la lista verde sólo se cumplirá cuando la primera operación de tratamiento de los residuos que se trasladan pueda calificarse de «valorización» con arreglo a la Directiva 75/442.

ciones escritas presentadas por OMS y, en lo referente a los Países Bajos, de la referencia hecha en la petición de decisión prejudicial del Rechtbank te Rotterdam a la sentencia de 11 de mayo de 2005 del Raad Van State.

75. Considero además, en contra de lo que sostiene el Gobierno neerlandés, que no se opone a esta interpretación de la lista verde el hecho de que en dicha lista se mencionen expresamente combinaciones formadas por residuos que figuran por separado en la misma, como por ejemplo los «neumáticos usados» de la partida GK 020 o los «aparatos fotográficos desechables después de su uso, sin pilas» de la partida GO 050. Éstas representan, en mi opinión, combinaciones clásicas de residuos respecto de las cuales la mención expresa del legislador comunitario debe entenderse hecha por razones de oportunidad y a título meramente ilustrativo.

76. Del mismo modo, lo afirmado en el punto 70 y siguientes *supra* no queda desvirtuado por el hecho de que el Reglamento analizado haya sido sustituido recientemente por el Reglamento nº 1013/2006, que contiene una regulación específica de los traslados de las «mezclas compuestas» de residuos enumerados por separado en la lista verde pero que no figuran en la misma en forma combinada, disponiendo que el régimen de la lista verde se aplicará únicamente a las mezclas que, además de estar compuestas de dos sustancias «verdes», figuren además en un anexo específico (III A) que podrá actualizarse a propuesta de los Estados miembros con arreglo al procedimiento denominado «de comitología». De hecho, esta modificación del sistema está claramente justificada por la necesidad de conciliar la protección del medio ambiente con la seguridad jurídica, que seguramente quedará mejor garantizada al sustituir un sistema basado en análisis casuísticos por un sistema basado en reglas detalladas susceptibles de aplicación precisa.

77. No obstante, el hecho de que antes de esta evolución legislativa el régimen aplicable presentara las características anteriormente puestas de relieve implica que el nuevo régimen, establecido por la reciente normativa en materia de transporte de residuos, no puede ser invocado al aplicar el antiguo. Esto es consecuencia, en particular, de la aplicación del principio *nulla poena sine lege*, en consideración al hecho de que el régimen analizado, como demuestran concretamente los hechos del litigio, está destinado a aplicarse junto a un sistema sancionador de carácter penal.

V. Conclusiones

78. Habida cuenta de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones planteadas por el Rechtbank te Rotterdam:

«1) Los residuos de cables están comprendidos en la partida GC 020 de la lista verde (anexo II) del Reglamento (CEE) nº 259/93, 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, siempre que formen o hayan formado parte de equipos electrónicos.

2) Una combinación de sustancias de la lista verde del Reglamento nº 259/93 que no figura como tal en dicha lista puede considerarse incluida en la misma y ser sometida al régimen de traslado correspondiente cuando el transporte se realice a fin de valorizar dicho residuo en el país de destino y se cumplan los requisitos establecidos en los puntos a) y b) del preámbulo de la lista verde.

3) En el caso de combinaciones de varias sustancias de la lista verde del Reglamento nº 259/93, a efectos de aplicar al traslado de las mismas el régimen establecido para la lista verde no es necesario que dicha sustancias sean transportadas u ofrecidas por separado».