CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 7 de septiembre de 2006 [1]

I. Introducción

1. Esta petición de decisión prejudicial versa sobre la cuestión de si la harina de carne y huesos está sujeta a la obligación de notificación prevista en 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. [2]

2. El proceso principal tiene por objeto una reclamación de daños y perjuicios por importe de 300.000 euros. Esta pretensión se basa en que las autoridades austriacas impidieron, entre el 6 de junio y el 19 de septiembre de 2003, que un barco cargado con harina de carne y huesos abandonara el puerto de Viena-Hainburg en dirección a Alemania. Para ello exigían que la harina, antes de un nuevo desplazamiento, fuera declarada como residuo y que se notificara su traslado con arreglo al Reglamento nº 259/93. El éxito de la demanda, según la apreciación del órgano jurisdiccional remitente, depende de si se debe clasificar la harina de carne y huesos como residuo o si está excluida del ámbito de ese concepto.

II. Marco legal

A. *Derecho de residuos*

3. El marco jurídico se basa en primer lugar en la combinación del Reglamento nº 259/93

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 30, p. 1, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 2557/2001 de la Comisión, de 28 de diciembre de 2001, por el que se modifica el anexo V del Reglamento nº 259/93 (DO L 349, p. 1).

y de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos. [3]

4. Según su artículo 1, apartado 1, el Reglamento nº 259/93 se aplica a los residuos. Para la definición de residuos, el artículo 2, letra a), del Reglamento remite al artículo 1, letra a), párrafo primero, de la Directiva 75/442. Su tenor es el 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.»

5. El anexo I de la Directiva 75/442 contiene, entre otros, la categoría Q16, que abarca todas las sustancias y productos que no estén incluidos en otras categorías.

6. El artículo 1, apartado 2, letra b), del Reglamento nº 259/93 excluye el traslado de determinados residuos de la aplicación del Reglamento; en concreto, aquellos residuos que el artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 75/442 excluya de su ámbito de aplicación, siempre que ya estén regulados por otra normativa. Entre ellos, según el inciso iii), se encuentran:

«los cadáveres de animales y los residuos agrícolas siguientes: materias fecales y otras sustancias naturales y no peligrosas utilizadas en el marco de la explotación agrícola».

7. Asimismo, se excluyen en buena medida las exigencias del Reglamento nº 259/93 cuando los residuos se clasifiquen en la denominada «Lista Verde» del anexo II del Reglamento. Además de esta lista, existen también la Lista Amarilla (anexo III) y la Lista Roja (anexo IV), a las que se aplican exigencias más severas. El artículo 10 del

3 — DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129, modificada por última vez, por lo que aquí interesa, 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).

Reglamento nº 259/93 establece que los residuos que no se puedan clasificar en ninguna de esas listas están sujetos a obligación de notificación:

«Los traslados de residuos destinados a la valorización mencionados en el anexo IV y de los residuos destinados a la valorización que aún no estén consignados en los Anexos II, III o IV estarán sujetos a los mismos procedimientos mencionados en los artículos 6 a 8, con la excepción de que el consentimiento de las autoridades competentes afectadas deberá otorgarse por escrito antes de que se inicie el traslado.»

8. La cuestión de si se aplica el Reglamento nº 259/93 al traslado de residuos de la Lista Verde la resuelve su artículo 1, apartado 3, letra 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) del artículo 11 y en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 17.»

9. Las letras c) y d) contienen excepciones que aquí no se aplican. Según la letra b) sólo está permitido trasladar esos residuos a instalaciones autorizadas con arreglo a la Directiva 75/442. También son de aplicación los artículos 8, 12, 13 y 14 de la Directiva 75/442, que establecen ciertas obligaciones para los titulares de esas instalaciones y para las empresas que recojan o transporten residuos o que organicen su recogida o transporte como negociantes o agentes. La letra e) dispone que cuando se trasladen esos residuos infringiendo la normativa vigente se aplicarán los artículos 25 y 26 del Reglamento nº 259/93 a la reintroducción de aquéllos.

10. El artículo 11 del Reglamento nº 259/93 establece que el transporte de residuos de la Lista Verde ha de ir acompañado de determinada información.

11. El artículo 17, apartados 1, 2 y 3, del Reglamento nº 259/93 contiene ciertas normas sobre el traslado de residuos de la Lista Verde a países en que no sea aplicable 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. En concreto, el apartado 2 aclara que las instalaciones del país de destino deben estar autorizadas con arreglo al Derecho nacional.

12. La Lista Verde tiene el siguiente encabezamiento:

«Independientemente de su inclusión en esta lista, un residuo sometido al control establecido para la lista verde de residuos no podrá trasladarse 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 forma ambientalmente inocua.»

13. Y contiene la siguiente partida:

«GM 130 Residuos de la industria agroalimentaria, con excepción de los subproductos que cumplan las normas y requisitos nacionales e internacionales para la alimentación del hombre o de los animales.»

14. El artículo 25 del Reglamento nº 259/93 contiene normas sobre la reintroducción de residuos cuando su transporte no pueda llevarse a término:

«1. Cuando un traslado de residuos autorizado por las autoridades competentes afectadas no pueda llevarse a término con arreglo a las cláusulas del documento de seguimiento o del contrato mencionado en los artículos 3 y 6, la autoridad competente de expedición velará por que, en un plazo de noventa días a partir del momento en que haya sido informada, el notificante vuelva a introducirlos en su jurisdicción o en cualquier otro lugar dentro del Estado de expedición, salvo que quede acreditado que pueden eliminarse o aprovecharse según métodos alternativos de gestión ambientalmente racionales.

2. En los casos contemplados en el apartado 1 deberá cursarse una nueva notificación. [...]»

B. *Normativa sobre residuos animales y subproductos*

15. Hasta el 1 de mayo de 2003 regía la Directiva 90/667/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1990, por la que se establecen las normas veterinarias relativas a la eliminación y transformación de desperdicios animales, a su puesta en el mercado y a la protección de los agentes patógenos en los piensos de origen animal o a base de pescado, y por la que se modifica la Directiva 90/425/CEE. [4]

16. Con efectos de 1 de mayo de 2003, la Directiva 90/667 fue sustituida por el Reglamento (CE) nº 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre de 2002, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano. [5] A su vez, éste fue modificado por el Reglamento (CE) nº 808/2003 de la Comisión, de 12 de mayo de 2003, [6] con efectos a partir del 1 de mayo de 2003. Por consiguiente, en lo sucesivo se utilizará esa versión modificada.

17. El cuarto considerando del Reglamento nº 1774/2002 expone la finalidad protectora del medio ambiente que persigue el Reglamento:

«A la luz de la experiencia adquirida en los últimos años, procede aclarar la relación entre la Directiva 90/667/CEE y la legislación comunitaria relativa al medio ambiente. El presente Reglamento no debe afectar a la aplicación de la legislación medioambiental existente ni obstaculizar el desarrollo de nuevas reglas de protección ambiental, en particular en materia de residuos biodegradables. En este sentido, la Comisión se ha comprometido a elaborar antes de finales de 2004 una Directiva sobre residuos biológicos, incluidos los residuos de cocina, con el objetivo de establecer normas sobre un uso, recuperación, reciclado y eliminación seguros de dichos residuos, y de controlar la contaminación que puedan provocar.»

18. El artículo 1, apartado 1, contiene las siguientes disposiciones sobre el ámbito de aplicación del Reglamento:

«El presente Reglamento establece normas en materia de salud animal y pública aplicables a:

a) la recogida, el transporte, el almacenamiento, la manipulación, la transforma-

4 — DO L 363, p. 51.
5 — DO L 273, p. 1.
6 — DO L 117, p. 1.

ción y la utilización o eliminación de subproductos animales, con el objeto de impedir que estos productos entrañen algún tipo de riesgo para la salud humana o animal;

b) la puesta en el mercado y, en determinados casos específicos, la exportación y el tránsito de subproductos animales y de sus productos derivados a que se refieren los anexos VII y VIII.»

19. El Reglamento nº 1774/2002 establece tres categorías de subproductos animales y los somete a diferentes reglas relativas a su tratamiento y utilización.

20. Según el artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), los materiales de la categoría 1 comprenden, entre otros, los materiales especificados de riesgo y todos los materiales que los contengan:

«1. El material de la categoría 1 incluirá los subproductos animales que correspondan a la descripción siguiente, o cualquier material que los contenga:

a) [...]

b) i) material especificado de riesgo [...]»

21. Según el artículo 5, apartado 1, letra g), el material de la categoría 2 incluye, entre otros subproductos, los contenidos en la partida residual «subproductos animales distintos del material de las categorías 1 ó 3». En la categoría 3 se incluyen los materiales de menor peligrosidad.

22. Con arreglo al artículo 4, apartado 2, los materiales de la categoría 1 deben ser eliminados directamente o tras su transformación, bien mediante incineración, bien mediante inhumación en un vertedero como residuos:

«2. El material de la categoría 1 se recogerá, transportará e identificará, sin demoras

indebidas, de conformidad con el artículo 7 y, excepto en los casos en que los artículos 23 y 24 dispongan otra cosa,

a) se eliminará directamente como residuos mediante incineración en una planta de incineración autorizada de conformidad con el artículo 12;

b) se transformará en una instalación de transformación autorizada con arreglo al artículo 13 mediante la aplicación de alguno de los métodos de transformación numerados del 1 al 5 o del método 1 cuando la autoridad competente lo requiera; en este caso el material resultante se marcará de forma permanente, cuando sea técnicamente posible mediante olor, de conformidad con el capítulo 1 del anexo VI y se eliminará finalmente como residuos mediante incineración o coincineración en una instalación de incineración o coincineración autorizada de conformidad con el artículo 12;

c) se transformará, con excepción del material mencionado en los incisos i) y ii) de la letra a) del apartado 1, mediante la aplicación del método de transformación número 1 en una instalación de transformación autorizada de conformidad con el artículo 13; en este caso, el material resultante se marcará de forma permanente, cuando sea técnicamente posible mediante olor, de conformidad con el capítulo 1 del anexo VI y se eliminará finalmente como residuos mediante inhumación en un vertedero autorizado de conformidad con la Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (20);

[...]»

23. Las otras dos categorías de materiales, por el contrario, se pueden destinar también a otros usos determinados.

24. El anexo VII, capítulo II, punto 1, del Reglamento nº 1774/2002, en la versión del Reglamento nº 808/2003, establece lo siguiente:

«1) Las proteínas de mamíferos transformadas deberán someterse previamente al método de transformación 1.

No obstante, si bien sigue vigente la prohibición relativa a la alimentación animal de la Decisión 2000/766/CE, las proteínas de mamíferos transformadas podrán someterse a cualquiera de los métodos de transformación 1 a 5 o al método 7, y se marcarán de manera permanente con una coloración o de otra manera inmediatamente después de la transformación, antes de su eliminación como desecho de acuerdo con la legislación comunitaria aplicable.

25. Estas disposiciones vienen aclaradas en el sexto considerando del Reglamento nº 808/2003:

«(6) Si bien sigue vigente la prohibición relativa a la alimentación animal de la Decisión 2000/766/CE del Consejo, deberían aplicarse requisitos menos estrictos a las proteínas de mamíferos transformadas, dado que la prohibición convierte este material en un mero desecho.»

Asimismo, si bien sigue vigente la prohibición relativa a la alimentación animal de la Decisión 2000/766/CE, podrán someterse a cualquiera de los métodos de transformación 1 a 5 o 7 las proteínas de mamíferos transformadas que se destinen exclusivamente a ser utilizadas en alimentos para animales de compañía, se transporten en contenedores reservados a tal fin que no se utilicen para el transporte de subproductos animales o piensos para animales de granja y se envíen directamente de la planta de transformación de material de la categoría 3 a las plantas de elaboración de alimentos para animales de compañía.»

26. Esa prohibición se introdujo por primera vez en el artículo 2 de la Decisión 2000/766/CE del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a determinadas medidas de protección contra las encefalopatías espongiformes transmisibles y la utilización de proteínas animales en la alimentación animal. [7] Ese precepto prohibía alimentar con proteínas animales transformadas a animales de granja mantenidos, cebados o criados para la producción de alimentos.

7 — DO L 306, p. 32.

27. Desde el 1 de septiembre de 2002 está en vigor [8] en su lugar el artículo 7, apartado 2, del Reglamento (CE) nº 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2001, por el que se establecen disposiciones para la prevención, el control y la erradicación de determinadas encefalopatías espongiformes transmisibles, [9] que junto con el anexo IV, punto 1, en la versión del Reglamento (CE) nº 1234/2003 de la Comisión, de 10 de julio de 2003, [10] prohíbe la alimentación de animales de granja con proteínas obtenidas de mamíferos.

C. Normativa sobre el material especificado de riesgo

28. El artículo 2, número 7, de la Decisión 2000/418/CE de la Comisión, de 29 de junio de 2000, por la que se reglamenta el uso de los materiales de riesgo en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles y se modifica la Decisión 94/474/CE, [11] definen de la siguiente manera, por lo que aquí interesa, los materiales especificados de riesgo:

«los tejidos especificados en el anexo I; salvo indicación contraria, no se incluyen los productos que contengan estos tejidos o procedan de los mismos».

29. El anexo I mencionaba distintos tipos de tejido. La Decisión 2001/2/CE de la Comisión, de 27 de diciembre de 2000, que modifica la Decisión 2000/418 por la que se reglamenta el uso de los materiales de riesgo en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles, [12] completaba esa lista con los intestinos, desde el duodeno hasta el recto, de los bovinos de todas las edades.

30. El artículo 3, apartado 1, de la Decisión 2000/418 exigía que el material especificado de riesgo fuera extraído y eliminado de forma inocua.

31. Posteriormente se reguló, mediante el Reglamento nº 999/2001, la manipulación de

8 — La aplicación del artículo 7, apartados 2 a 4, quedó suspendida inicialmente por el artículo 1, número 2, del Reglamento (CE) nº 1326/2001 de la Comisión, de 29 de junio de 2001, por el que se establecen medidas transitorias para facilitar el paso al Reglamento nº 999/2001 y se modifican los anexos VII y XI de dicho Reglamento (DO L 177, p. 60). El artículo 2 del Reglamento nº 1234/2003 de la Comisión, de 10 de julio de 2003, por el que se modifican los anexos I, IV y XI del Reglamento nº 999/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento nº 1326/2001 en lo que respecta a las encefalopatías espongiformes transmisibles y a la alimentación animal (DO L 173, p. 6), levantó la suspensión y derogó la Decisión 2000/766.

9 — DO L 147, p. 1.

10 — Citado en la nota 9.

11 — DO L 158, p. 76.

12 — DO L 1, p. 21.

material especificado de riesgo. En el momento del traslado, era aplicable la versión del Reglamento (CE) nº 260/2003 de la Comisión, de 12 de febrero de 2003. [13]

32. El Reglamento nº 999/2001, en su artículo 3, apartado 1, letra g), y en su anexo XI, capítulo A, punto 1, letra a), inciso i), vigente transitoriamente hasta hoy con arreglo al artículo 22, adoptó la definición de la Decisión 2000/418. También según ese Reglamento, el material especificado de riesgo debe, en principio, ser retirado y destruido.

III. Antecedentes de hecho

A. *Información aportada por el órgano jurisdiccional remitente*

33. El proceso versa sobre el transporte de unas 1.111 toneladas de harina de carne y huesos. Su propietario era el geólogo licenciado Rainer Krenski, que actúa en el mercado bajo la denominación «PGI-Umwelttechnik». El transporte lo encargó KVZ.

34. La harina fue embarcada el 24 de abril de 2003 en Straubing (Alemania) con destino a Bulgaria por el Danubio. La finalidad era la valorización térmica (incineración) en una central térmica reconvertida al efecto en Bulgaria. La harina de carne y huesos tiene un valor energético sensiblemente mayor que el lignito disponible en Bulgaria. Se trata de un combustible admitido en ese país para la valorización en centrales eléctricas que tengan la correspondiente autorización.

35. El 28 de abril de 2003, las autoridades serbias impidieron en la aduana de Bezdan (Serbia) que prosiguiera el transporte. Adujeron que, según el Derecho serbio, la harina de carne y huesos transportada se considera un residuo. El propietario rechazó la posibilidad de clasificar voluntariamente la carga bajo el concepto de «residuos» porque, de hacerlo así, Bulgaria habría denegado la importación. Para poder comprobar si la harina transportada era un residuo o no, se trasladó la carga de vuelta hacia Straubing.

13 — DO L 37, p. 7.

36. En el viaje de regreso, el 1 de junio de 2003 el barco fue retenido en el puerto de Viena-Hainburg, inicialmente por la aduana, que impidió que continuara su trayecto hacia Straubing. Las medidas aduaneras concluyeron el 17 de junio de 2003, pero el 6 de junio fueron las autoridades competentes en materia de medio ambiente quienes condicionaron la prosecución del transporte a la prestación de una garantía por importe de 250.000 euros y a la notificación del transporte con arreglo al Reglamento nº 259/93. Esta resolución se basaba en la clasificación de la harina de carne y huesos como residuos, con el código 020202 (residuos animales) del Catálogo Europeo de Residuos. A juicio de las autoridades austriacas, no sólo se hubiera debido notificar el traslado hacia Bulgaria, sino también su reintroducción, con arreglo al Reglamento nº 259/93.

37. El barco no salió del puerto de Viena-Hainburg hasta el 19 de septiembre de 2003 hacia Alemania, después de que las autoridades austriacas hubieran renunciado al cumplimiento de las condiciones.

38. A continuación, el Verwaltungsgerichtshof determinó que la resolución se había dirigido a un destinatario inexistente, por lo que era nula. Ahora, KVZ, subrogada en los derechos del Sr. Reiner Krenski, exige una indemnización por el tiempo en que la carga estuvo paralizada.

B. *Información adicional de los autos del proceso*

39. Según los autos remitidos por el órgano jurisdiccional nacional al Tribunal de Justicia con arreglo al artículo 23 de su Estatuto, KVZ expuso en el procedimiento principal que la harina de carne y huesos había sido producida por instalaciones de eliminación de cadáveres de animales y fábricas de harina de carne en Alemania. Posteriormente, precisó, PGI-Umwelttechnik la adquirió entre finales de 2000 y mayo de 2001 [14] y la almacenó hasta su embarque en abril de 2003. [15]

40. Hay en los autos declaraciones contradictorias acerca de si la harina de carne y

14 — Acta de la declaración testifical del señor Krenski de 18 de enero de 2005, p. 8.

15 — Acta de la declaración testifical del señor Krenski de 18 de enero de 2005, pp. 8 y 9.

animales debía clasificarse como material especificado de riesgo. [16] El señor Krenski, propietario de la harina durante el transporte, argumentó que le habían acreditado que la harina de carne y huesos era una sustancia poco peligrosa en el sentido de la Directiva 90/667. Los autos del proceso contienen certificados en ese sentido del año 2002.

41. Sin embargo, un testigo de la administración bávara alegó que los intestinos de bovino habían sido declarados como material especificado de riesgo por primera vez el 1 de enero de 2001. [17] Por tanto, debía suponerse, a su juicio, que la harina de carne y huesos producida antes de esa fecha (como ocurría probablemente en el caso presente) contenía, entre otros elementos, intestinos de bovino, por lo que no estaba exenta de material especificado de riesgo. [18]

42. Parece que existe unanimidad en cuanto a que ya no es posible, mediante procedimientos científicos, determinar si la harina contiene material especificado de riesgo.

43. En los autos del proceso se incluye también una resolución del Verwaltungsgericht Regensburg (Alemania) de 22 de agosto de 2003, [19] en la que se constataba, entre otras cosas, que el barco había permanecido aproximadamente cinco semanas en Serbia, esto es, hasta finales de mayo de 2003, antes de iniciar su viaje de vuelta.

IV. Petición de decisión prejudicial

44. El órgano jurisdiccional remitente considera que la postura de las autoridades de medio ambiente austriacas (al elegir al destinatario correcto) fue conforme a Derecho y, por lo tanto, no procede reclamar daños y perjuicios si el transporte estaba sujeto a obligación de notificación con arreglo al Reglamento nº 259/93. En consecuencia, plantea las siguientes cuestiones:

«1) ¿Está sujeto a la obligación de notificación prevista en el Reglamento

16 — KVZ lo niega en su escrito de 17 de agosto de 2004, p. 5.

17 — Véase el punto 29 *supra*.

18 — Acta de la declaración testifical del señor Krenski de 15 de marzo de 2005, especialmente p. 4.

19 — Referencia RN 7 S 03.1284 de los autos, anexo T de la demanda del proceso principal.

nº 259/93 el traslado como residuo (tránsito o reintroducción) de harina de carne y huesos, esté exenta o no de material especificado de riesgo?

a) exenta de material especificado de riesgo, o

b) que contenga material especificado de riesgo (clasificado como «material de la categoría 1» por el Reglamento nº 1774/2002)

Subsidiariamente:

2) ¿Está excluido de la aplicación del Reglamento nº 259/93 el traslado de harina de carne y huesos, esté exenta o no de material especificado de riesgo, con arreglo al artículo 1, apartado 2, letra d), de dicho Reglamento?

por tratarse de un residuo en el sentido del Reglamento nº 259/93?»

45. En el procedimiento ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se han personado KVZ, la Finanzprokuratur (abogacía del Ministerio de Hacienda austriaco), los Gobiernos austriaco, francés y del Reino Unido y la Comisión Europea.

En caso de respuesta negativa a la cuestión número 2:

3) ¿Es ilegal, con arreglo al artículo 26, apartado 1, letras a) y b) del Reglamento nº 259/93, trasladar (en tránsito o reintroducción), sin que se produzcan la notificación y autorización de las autoridades competentes, harina de carne y huesos:

V. Apreciación jurídica

46. El Landesgericht für Zivilrechtssachen Wien pretende con sus cuestiones que se

aclare si era obligatoria la notificación prevista en el Reglamento nº 259/93 para el traslado de la harina de carne y huesos desde Serbia hasta Austria y desde Austria hasta Alemania.

47. Para contestar a esta cuestión ha de atenderse, por un lado, al Derecho de residuos, pero también, por otro lado, a la normativa sobre el trato de subproductos animales, y en especial, a la relativa al llamado material especificado de riesgo. Este último se refiere a las partes de los animales en las cuales se supone, con alto grado de probabilidad, que residen los agentes de las encefalopatías espongiformes transmisibles. Se supone que en seres humanos pueden desencadenar una nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob.

48. Dado que, durante el presente procedimiento, la anterior regulación sobre el trato de subproductos animales (la Directiva 90/667) fue sustituida por el Reglamento nº 1774/2002, y que también la normativa sobre la manipulación del material especificado de riesgo (el Reglamento nº 999/2001) ha sufrido diversas modificaciones, en primer lugar ha de identificarse el momento determinante para la valoración jurídica (a este respecto, véase más adelante el apartado A).

49. Acto seguido, debe comprobarse la aplicabilidad del Reglamento nº 259/93. El presupuesto para ello es, en primer lugar, que la harina de carne y huesos sea un residuo (véase más adelante el apartado B). La condición de residuo de la harina de carne y huesos podría deducirse de la obligación o de la voluntad del propietario de desprenderse de ella. El Derecho de residuos no contiene ninguna obligación de desprenderse de la harina de carne y huesos, ni define cuándo debe suponerse la voluntad de desprenderse de ella. No obstante, las disposiciones sobre el trato de subproductos animales y de material especificado de riesgo regulan la obligación de desprenderse de ellos. De dichas disposiciones se extraen también consecuencias relevantes para resolver la cuestión de si se debe presumir una voluntad de desprenderse de la sustancia considerada.

50. Aunque se llegue a la conclusión de que la harina de carne y huesos es un residuo, no se deducirá de ello necesariamente una obligación de notificación. Al contrario: el Derecho de residuos abre la posibilidad de un régimen especial para cadáveres de animales que estén excluidos de la aplicación del Derecho de residuos, siempre que esas disposiciones especiales igualen al menos el nivel de protección del Derecho general de residuos (véase más adelante el apartado C). El Reglamento nº 1774/2002 podría constituir dicho régimen especial, aplicable también a la harina de carne y huesos. En este contexto, habría que comprobar, por un lado, si la harina de carne y huesos se puede incluir en el ámbito de aplicación de ese régimen especial y, por otro lado, si el nivel

de protección del Reglamento nº 1774/2002 iguala al menos el del Reglamento nº 259/93. Para valorar el nivel de protección habrá de atenderse especialmente a si, en ausencia de las disposiciones especiales del Reglamento nº 1774/2002, tendría que aplicarse a la harina de carne y huesos el régimen general del Reglamento nº 259/93 o bien el régimen menos estricto para los residuos de la denominada Lista Verde.

A. *El momento relevante para determinar el Derecho aplicable*

51. En primer lugar, debe identificarse el momento relevante para la determinación de la normativa en que se ha de fundamentar una posible obligación de notificación.

52. La conformidad a Derecho de toda resolución administrativa debe valorarse, en principio, con arreglo a la normativa vigente en el momento de su adopción, que en este caso es el 6 de junio de 2003. Sin embargo, la resolución de las autoridades austriacas tiene por objeto una operación de traslado que, en caso de existir la obligación de notificación con arreglo al artículo 5, apartado 1, o al artículo 8, apartado 1, del Reglamento nº 259/93, hubiera debido notificarse *antes* de su inicio, esto es, antes del 24 de abril de 2004, y, con arreglo al artículo 25, apartado 2, frase primera, una vez más antes del inicio del trayecto de vuelta. [20] Pero la exigencia de la notificación previa no incide en la determinación del momento relevante para el Derecho aplicable. Es un trámite que simplemente posibilita la comprobación previa del traslado a las autoridades a las que se debe informar y, por medio de la autorización, aporta al responsable del transporte un mínimo de seguridad jurídica, evitándole así gastos innecesarios.

53. Pero la notificación previa no afecta al principio de que el momento relevante para determinar el Derecho aplicable es el de la adopción de la resolución. El artículo 7, apartado 5, párrafo segundo, del Reglamento nº 259/93 indica que la seguridad jurídica que proporciona la notificación es limitada. Según este precepto, debe procederse a una nueva notificación en caso de que se alteren sustancialmente las condiciones del traslado. Es una norma que, en principio, se refiere claramente a cambios en los hechos, pero la modificación de la situación jurídica también podría alterar sustancialmente las condiciones del traslado; por ejemplo, si con la

20 — Según la resolución judicial mencionada en el apartado 43, el viaje de vuelta se inició a finales de mayo de 2003.

introducción de una obligación de desprenderse del material considerado se llegara por primera vez a considerarlo como residuo. En consecuencia, para valorar la situación jurídica material sigue siendo determinante la normativa vigente en el momento de la resolución administrativa.

54. En el caso presente, esto significa que la conformidad a Derecho de la resolución de las autoridades austriacas competentes en materia de medio ambiente, de 6 de junio de 2003, debe valorarse en función de las disposiciones vigentes en ese momento.

B. *Sobre el concepto de residuo*

55. Es presupuesto de la obligación de notificación para el transporte de harina de carne y huesos que ésta se considere un residuo. Para la definición de residuo, el artículo 2, letra a), del Reglamento nº 259/93 remite al artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442. Según éste, el concepto de residuo comprende 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.

56. El mencionado anexo y el Catálogo Europeo de Residuos aclaran e ilustran esta definición mediante una serie de índices de las sustancias y objetos que pueden clasificarse como residuos. Pero tanto el anexo como el Catálogo tienen carácter meramente indicativo,[21] sobre todo porque el anexo contiene el grupo Q 16, también relevante en este caso: «toda sustancia, materia o producto que no esté incluido en las categorías anteriores».

57. Por lo tanto, es decisivo si el propietario se desprende de un objeto, si pretende desprenderse de él o si está obligado a hacerlo. En el caso presente no se puede considerar que se desprendiera de la harina de forma definitiva, pues ésta aún era transportada para su posterior incineración. Sí se podría pensar, en cambio, en una obligación o en una voluntad de desprenderse del material.

21 — Véase al respecto la sentencia de 18 de abril de 2002, Palin Granit y Vehmassalon Kansanterveystyön Kuntayhtymän hallitus (C-9/00, Rec. p. I-3533), apartado 22.

1. Sobre la obligación de desprenderse del material

58. Existen diversas normativas que pueden conducir a la obligación de desprenderse del material. Los Gobiernos austriaco y del Reino Unido argumentan que la obligación de desprenderse de la harina de carne y huesos se deduce del anexo VII, capítulo II, punto 1, del Reglamento nº 1774/2002. La Comisión opina que existe esta obligación, al menos, en la medida en que la harina de carne y huesos haya sido elaborada con material especificado de riesgo. En este sentido habría que examinar, por un lado, la regulación de los materiales especificados de riesgo y, por otro lado, también el artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1774/2002, sobre el trato de los llamados «materiales de la categoría 1».

a) Sobre el anexo VII, capítulo II, punto 1, del Reglamento nº 1774/2002

59. El párrafo segundo del anexo VII, capítulo II, punto 1, del Reglamento nº 1774/2002 prevé que, pese a la prohibición relativa a la alimentación animal con harina de carne y huesos, las proteínas de mamíferos transformadas puedan someterse a algunos métodos de transformación antes de ser identificadas y eliminadas como residuos. De ahí deducen los Gobiernos austriaco y del Reino Unido una obligación de desprenderse de la harina de carne y huesos.

60. Se remiten también al sexto considerando del Reglamento nº 808/2003, según el cual las proteínas transformadas, debido a la prohibición de servir como alimento, deben destinarse exclusivamente a su eliminación como residuos. Este Reglamento introdujo el segundo párrafo del anexo VII, capítulo II, punto 1, en el Reglamento nº 1774/2002.

61. Pero existen además un primer y un tercer párrafo en ese apartado, que disponen otras reglas. Según el párrafo primero, las proteínas de mamíferos transformadas se someten a un determinado método de transformación sin necesidad de ser eliminadas como desecho. El párrafo tercero admite incluso los otros métodos de transformación si el material va a ser utilizado como pienso para animales de compañía, no destinados a la cadena de alimentación. Ninguna de esas reglas conduce a una obligación de desprenderse del material. En consecuencia, la eliminación como residuo sólo es obligatoria si se aplica el segundo

párrafo, pero no si se procede con arreglo a alguno de los otros dos.

62. Tampoco el sexto considerando del Reglamento nº 808/2003, si se lee atentamente, impone una interpretación distinta. Su referencia a la eliminación de la harina de carne y huesos como residuo no describe realmente el objetivo de la norma, sino que valora simplemente el posible destino de la harina de carne y huesos durante la vigencia de la prohibición de servir como alimento. Sirve de fundamento para la admisión de métodos de transformación menos eficaces para reducir el riesgo de infección, pues esos riesgos son menores en caso de una eliminación como residuo.

63. El anexo VII, capítulo II, punto 1, del Reglamento nº 1774/2002 debe entenderse, por tanto, en el sentido de que la transformación de proteínas de mamíferos puede hacerse según un método determinado, pudiéndose destinar el producto a cualquiera de los usos autorizados, o bien según otro método con el objetivo de la eliminación o de la utilización como alimento para animales de compañía. Pero de ahí no se puede deducir en ningún caso una obligación de desprenderse de la harina de carne y huesos.

b) Sobre la obligación de desprenderse del material especificado de riesgo

64. Sí puede existir una obligación de desprenderse de la harina de carne y huesos si se considera material especificado de riesgo por haberse utilizado en su elaboración tales materiales. Si bien parece imposible poder determinar este hecho mediante un examen científico de la harina, [22] no debe excluirse que el tribunal nacional llegue a tal conclusión mediante otras pruebas o aplicando las reglas de la carga de la prueba.

65. El material especificado de riesgo de un animal sacrificado o muerto debe ser retirado y destruido de forma inocua. Así se deduce del anexo XI y del artículo 22 del Reglamento nº 999/2001. Por tanto, existe una obligación de desprenderse del material especificado de riesgo que obliga a considerarlo como desecho.

66. Sin embargo, un material especificado de riesgo *transformado* en harina de carne y

22 — Véase el punto 42 *supra*.

huesos ya no puede tener esa consideración. El material especificado de riesgo en el sentido del Reglamento nº 999/2001 se define en el artículo 3, apartado 1, letra g), en combinación con el anexo XI de ese Reglamento.[23] Según esto, el tejido nombrado en el anexo XI constituye material especificado de riesgo, pero, salvo indicación contraria, no se incluyen los *productos* que contengan esos tejidos o procedan de ellos.[24] La harina de carne y huesos es un producto. Por tanto, la obligación de eliminar materiales especificados de riesgo, no implica directamente la obligación de desprenderse de la harina de carne y huesos contaminada.

c) Sobre la obligación de desprenderse de productos elaborados con materiales especificados de riesgo

67. Sin embargo, del artículo 4 del Reglamento nº 1774/2002, que versa sobre la manipulación del material de la categoría 1, se extrae una obligación de desprenderse de productos elaborados con materiales especificados de riesgo.

68. El Reglamento nº 1774/2002 regula la manipulación de subproductos animales en general y, por tanto, también de la harina de carne y huesos. Los subproductos animales, en función de los riesgos que llevan asociados, se dividen en tres categorías, para cada una de las cuales rigen diferentes disposiciones sobre su manipulación.

69. El material de la categoría 1, el de mayor riesgo, abarca, según la definición del artículo 4, apartado 1, letra b), inciso i), entre otras cosas, el material especificado de riesgo y todo material que lo contenga. Si la harina de carne y huesos ha sido elaborada también con material especificado de riesgo, contiene tal material y, por lo tanto, pertenece a la categoría 1.

70. El artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1774/2002 exige que el material de la categoría 1 sea eliminado como residuos, ya por incineración, ya mediante su depósito en un vertedero. Esto constituye una obligación de desprenderse de ese material.

23 — El anexo V a que se refiere el artículo 3, apartado 1, letra g), del Reglamento nº 999/2001 para la definición de material especificado de riesgo no es aún aplicable, pues todavía no se ha realizado la clasificación de los Estados miembros en categorías. Por tanto, con arreglo al artículo 22, apartado 1, rige de forma transitoria el anexo XI.

24 — Por el contrario, la Decisión 97/534/CE de la Comisión, de 30 de julio de 1997, relativa a la prohibición del uso de los materiales de riesgo en relación con las encefalopatías espongiformes transmisibles (DO L 216, p. 95), aún no contenía ninguna limitación de productos. La Decisión 94/474/CE de la Comisión, de 27 de julio de 1994, por la que se establecen medidas de protección contra la encefalopatía espongiforme bovina y se derogan las Decisiones 89/469/CEE y 90/200/CEE (DO L 194, p. 96), extendía expresamente la prohibición de enviar determinados materiales desde el Reino Unido incluso a los productos que los contuvieran.

71. KVZ objetó en la vista que esta obligación no afecta al propietario privado de harina de carne y huesos, que no es mencionado como destinatario de la norma. Pero el argumento no resulta convincente. Es cierto que el artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1774/2002 no nombra a los destinatarios de la obligación de desprenderse del material, pero eso no puede entenderse como una limitación del círculo de destinatarios. Por lo demás, con arreglo al artículo 249 CE, apartado 2, toda norma contenida en un Reglamento, por principio, despliega sus efectos jurídicos *erga omnes*.

72. En consecuencia, la harina de carne y huesos debía contemplarse como residuo debido a la obligación de desprenderse de ella, si es que en su elaboración se había utilizado material especificado de riesgo, algo que debe determinar el juzgador nacional.

2. Sobre la voluntad de desprenderse del material

73. No obstante, si no es posible comprobar si la harina de carne y huesos fue elaborada utilizando material especificado de riesgo, sólo podrá considerarse como residuo si su propietario pretendía desprenderse de ella. Aunque la voluntad del propietario es, de por sí, de naturaleza subjetiva, no pueden utilizarse de forma concluyente, para evitar abusos, sus declaraciones sobre su intención, pero sí puede atenderse a hechos objetivos que permitan inferir la voluntad objetiva.

74. En este sentido, debe tenerse en cuenta en primer lugar que la previsión de incinerar la harina de carne y huesos no es forzosamente un dato que permita deducir la voluntad de desprenderse de ella. La incineración de sustancias puede ser bien una operación de eliminación, bien una operación de valorización en el sentido del anexo II de la Directiva 75/442, pero sólo si esas sustancias son residuos. Al contrario de lo argüido por la Finanzprokuratur, no todo lo que se va a incinerar debe por ello considerarse como residuo. Se utilizan como combustible (partida R 1 del anexo II B) sobre todo el carbón, el petróleo y el gas, sin que por ello sean considerados residuos. [25]

75. Por lo demás, la Directiva 75/442 no establece tampoco ningún criterio que per-

25 — Sentencias de 15 de junio de 2000, ARCO Chemie Nederland y otros (C-418/97 y C-419/97, Rec. p. I-4475), apartados 44 y ss.; véase, no obstante, el apartado 85, en sentido contrario; Palin Granit (citada en la nota 21), apartado 27, y de 11 de noviembre de 2004, Niselli (C-457/02, Rec. p. I-10853), apartado 37.

mita deducir la voluntad del propietario de desprenderse de una determinada sustancia o material. [26] En el caso presente no parecen existir disposiciones de Derecho nacional que concreten este concepto (en consonancia con el Derecho comunitario). [27]

76. Según la sentencia ARCO Chemie Nederland y otros, debe juzgarse a la luz del conjunto de circunstancias concurrentes si el propietario tenía intención de desprenderse de la harina de carne y huesos. Para ello se debe tener en cuenta el objetivo de la Directiva y velar porque no se menoscabe su eficacia. [28] La Directiva 75/442, según su tercer considerando, tiene por objeto la protección de la salud humana y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de residuos. Con arreglo al Artículo 174 CE, apartado 2, la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y se basa, entre otros, en los principios de la cautela y de acción preventiva. De ahí ha deducido el Tribunal de Justicia que el concepto residuos no puede interpretarse restrictivamente. [29]

77. En más de una ocasión el Tribunal de Justicia se ha ocupado de los residuos de la producción y, al hacerlo, ha considerado que, en particular, el grado de probabilidad de reutilización de estas sustancias sin tratamiento previo constituye un criterio determinante para juzgar si son residuos o no. Si, más allá de la mera posibilidad de reutilizar la sustancia, el poseedor tiene un interés económico en hacerlo, la probabilidad de dicha reutilización es mayor. Si así sucede, la sustancia de que se trata ya no puede ser considerada como una carga de la que el poseedor procura «desprenderse», sino como un auténtico producto. [30]

78. Esta doctrina se puede extrapolar en gran medida al caso de autos, pues las materias primas para la elaboración de la harina de carne y huesos, al menos en parte, se obtienen de la producción de carne para el consumo humano. Se trata, por tanto, de subproductos [31] o de residuos de la producción.

79. Tal como aduce, especialmente, el Gobierno del Reino Unido, la utilización de la harina de carne y huesos como pienso para

26 — Sentencia Niselli (citada en la nota 25), apartado 34.

27 — Véanse al respecto las sentencias Niselli (citada en la nota 25), apartado 34, y ARCO Chemie Nederland y otros (citada en la nota 25), apartados 41 y 42.

28 — Sentencia ARCO Chemie Nederland y otros (citada en la nota 25), apartado 73.

29 — Sentencias ARCO Chemie Nederland y otros (citada en la nota 25), apartados 38 y ss., y Palin Granit y Vehmassalon Kansanterveystyön Kuntayhtymän hallitus (citada en la nota 21), apartado 23.

30 — Sentencias Niselli (citada en la nota 25), apartado 46, y Palin Granit y Vehmassalon Kansanterveystyön Kuntayhtymän hallitus (citada en la nota 21), apartado 37.

31 — Véase el título del Reglamento nº 1774/2002, que se refiere a normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano.

animales en la producción de carne para consumo humano quedó prohibida desde el 1 de enero de 2001. [32] Con ello, se perdía la principal posibilidad de obtener un beneficio económico de la harina de carne y huesos. Si desde entonces hubiera carecido de valor económico, tal como expresa el mismo sexto considerando del Reglamento nº 808/2003, efectivamente se trataría de una carga, que permitiría deducir la intención de desprenderse de la harina.

80. Sin embargo, KVZ objeta que la harina de carne y huesos puede seguir utilizándose como combustible, como alimento para animales de compañía y como fertilizante. Por el contrario, la Finanzprokuratur, en representación de la demandada, recalca que la posibilidad de un beneficio económico no excluye la calidad de residuo de la sustancia en cuestión. Esto es cierto, [33] pero tampoco lleva a concluir necesariamente que se trata de un residuo.

81. Lo importante es si los demás usos admitidos del producto harina de carne y huesos en el caso concreto pueden considerarse como verosímiles o como poco probables. Para ello es decisivo saber si la utilización genera un beneficio económico o si, a pesa de ello, la harina de carne y huesos constituye una carga. [34]

82. El órgano jurisdiccional remitente debe decidir si esto es así. Para ello debería comprobarse si el uso previsto genera pérdidas. En la valoración del beneficio económico, el órgano jurisdiccional no debe limitarse al mercado interior, donde la incineración de la harina de carne y huesos (según informa, sobre todo, el Gobierno austriaco) sólo es posible previo pago de una tasa, [35] sino que deben tenerse en cuenta también utilizaciones lícitas en el extranjero.

83. Sin embargo, en relación con la harina objeto del litigio ha de atenderse a algunas

32 — Véanse las disposiciones citadas en los puntos 26 y 27 *supra*. Actualmente se está debatiendo una relajación de la prohibición: véase al respecto la Comunicación de la Comisión de 15 de julio de 2005, Hoja de ruta para las EET, COM(2005) 322 final, p. 7, y el Resumen de los trabajos en el documento del Consejo 15537/05 ADD 1, de 9 de diciembre de 2005, p. 4.

33 — Sentencias de 28 de marzo de 1990, Vessoso y Zanetti (C-206/88 y C-207/88, Rec. p. I-1461), apartado 8; de 25 de junio de 1997, Tombesi y otros (C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, Rec. p. I-3561), apartado 47, y de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. p. I-7411), apartado 31.

34 — Sentencia Palin Granit y Vehmassalon Kansanterveystyön Kuntayhtymän hallitus (citada en la nota 21), apartado 37.

35 — Véase la estimación provisional de costes de la Comisión en su Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano, COM(2000) 574 final, pp. 18 y ss., que derivó en el Reglamento nº 1774/2002, y las Directrices comunitarias sobre la concesión de ayudas estatales en relación con las pruebas de detección de la ETT, el ganado muerto y los residuos de los mataderos, DO 2002/C 324, p. 2. Para Alemania, Adolf Nottrodt y otros, en *Technische Anforderungen und allgemeine Empfehlungen für die Entsorgung von Tiermehl und Tierfett in Verbrennungsanlagen*, 2001, pp. 30, 37, 41 y 43 (http://www.bmu.de/files/bilder/allgemein/application/pdf/leitf.pdf, versión inglesa en http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/tiermehl.pdf), estiman precios a partir de unos 50 euros por tonelada para la incineración de harinas de carne y huesos. Según este estudio, la manipulación de harina de carne y huesos exige costosas medidas de seguridad.

circunstancias especiales que se deducen de los autos. Según parece, la harina de carne y huesos, tras su adquisición por un precio desconocido, permaneció almacenada durante dos años, después fue transportada hacia Bulgaria con un coste aproximado de 20.000 euros y allí se vendió por unos cinco euros la tonelada, esto es, 5.500 euros. Aunque los gastos del transporte fueran a cargo de los compradores, parece dudoso que ese precio pudiera cubrir los costes de almacenamiento y de la adquisición original. El periodo de almacenamiento, relativamente largo, hace dudar sobre la verosimilitud de que la utilización como combustible fuera rentable en algún momento. Lo que no se puede excluir, en cambio, es que la harina supusiera una carga para su propietario y que éste quisiera desprenderse de ella mediante una venta en Bulgaria registrando pérdidas.

84. Por otro lado, no se puede descartar tampoco que el órgano jurisdiccional remitente llegue a la conclusión, mediante la prueba practicada, de que tal negocio representara una parte de las inversiones iniciales de una provechosa relación comercial a largo plazo.

85. En consecuencia, independientemente de la contaminación con material especificado de riesgo, la harina de carne y huesos era un residuo si, a la vista de todas las circunstancias del caso valoradas por el órgano jurisdiccional remitente, suponía una carga para su propietario de la cual éste se quería desprender.

C. Sobre el régimen especial para cadáveres de animales

86. Aun en el caso de que el órgano jurisdiccional remitente llegara a la conclusión de que la harina objeto del litigio era un residuo, el transporte no estaría sujeto a la obligación de notificación prevista en el Reglamento nº 259/93 si le fuera de aplicación el régimen especial para cadáveres de animales, al cual hace referencia el citado órgano en su segunda cuestión prejudicial, planteada con carácter subsidiario.

87. Con arreglo al artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva 75/442, los cadáveres de animales se excluyen de la aplicación de la Directiva en tanto en cuanto estén sujetos a otra normativa. El artículo 1,

apartado 2, letra d), del Reglamento nº 259/93 extiende esta exclusión al traslado de residuos. El Reglamento nº 1774/2002 podría representar un régimen especial para cadáveres de animales.

88. Un indicio de ello es la valoración del legislador en la nueva redacción del Reglamento nº 259/93. [36] En el undécimo considerando subraya que es necesario evitar la duplicación con el Reglamento nº 1774/2002, que ya contiene disposiciones que abarcan el envío en general, la canalización y el movimiento. La nueva redacción del Reglamento, en su artículo 1, apartado 3, letra d), excluye expresamente de su ámbito de aplicación los traslados sujetos a los requisitos de aprobación con arreglo al Reglamento nº 1774/2002. Sin embargo, esta decisión del legislador, tiene efectos sólo para el futuro y no basta por sí sola para la interpretación de las disposiciones aplicables.

89. Por tanto, debe comprobarse si el Reglamento nº 1774/2002 representa un régimen especial para los cadáveres de animales, en el sentido del artículo 1, apartado 2, letra d), del Reglamento nº 259/93 y del artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva 75/442, que también comprenda la harina de carne y huesos.

1. Sobre la aplicación a la harina de carne y huesos de la exclusión de los cadáveres de animales

90. La Comisión se opone a que se aplique a la harina de carne y huesos la exclusión de los cadáveres de animales. A su juicio, es una exclusión que sólo afecta a los cadáveres enteros, sobre todo de animales muertos, y no se aplica a otras sustancias relacionadas con la eliminación de cadáveres de animales, como los desechos de su sacrificio. La Comisión se basa aquí en el uso corriente del término «cadáver». Según ella, si se hubiera pretendido incluir las partes de cadáveres de animales, se habrían mencionado explícitamente.

91. Tal como exponen los Gobiernos austriaco, francés y del Reino Unido, este argumento de la Comisión no resulta convincente. En lo que respecta a los cadáveres de animales, el Gobierno del Reino Unido alega con razón que con frecuencia se

36 — 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).

despiezan para su transformación (y probablemente también para el transporte), por lo que la consecuente aplicación del Derecho de residuos resultaría arbitraria.

92. Por el contrario, la harina de carne y huesos es cualitativamente de diferente naturaleza que los cadáveres de animales o las piezas de cadáveres. No se trata de una materia prima de un proceso, sino de su resultado. De ahí deducen los citados Gobiernos (de acuerdo en este aspecto con la Comisión) que el término «cadáveres de animales» no abarca la harina de carne y huesos.

93. Sin embargo, el ejemplo del Reino Unido demuestra que la exclusión de los cadáveres de animales no se puede restringir razonablemente a las materias primas que son los cadáveres de animales y las piezas de cadáveres. Tan poco sentido como tiene aplicar el Derecho de residuos tras una primera fase de transformación, en que los cadáveres son despiezados para una mejor manipulación, lo tiene hacerlo en una fase posterior. Antes bien, tal como argumenta KVZ, debe extenderse la exclusión a los productos de la transformación siempre que ya estén regulados por otra normativa, en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 75/442. En efecto, sería contradictorio que el Derecho de residuos quedara excluido inicialmente de unas materias primas a las que se asocian riesgos comparativamente mayores, pero admitir su aplicación, durante el proceso de transformación, a productos cuya nueva transformación y utilización esté regulada por el régimen especial.

94. La Directiva 90/667, vigente anteriormente, regulaba la manipulación de subproductos y residuos animales sólo hasta el momento de la producción de harina de carne y huesos. Así, en una fase posterior a esa producción no quedaría excluida la aplicación del Derecho de residuos.

95. Por el contrario, el Reglamento nº 1774/2002 no sólo regula la producción de harina de carne y huesos, sino también cómo proceder con ella posteriormente. La harina de carne y huesos se obtiene de la aplicación de los procesos de transformación previstos en el anexo V y debe dedicarse a unos usos determinados, taxativamente enumerados. Cuáles sean los usos admitidos depende de la categoría de materiales en que se clasifique la harina. Por lo tanto, la aplicación del Derecho de residuos queda excluida hasta el momento en que concluya la utilización asignada.

96. Sin embargo, el Gobierno austriaco argumenta que el hecho de que en el

Reglamento nº 1774/2002 se prevea de modo diferenciado la eliminación como residuo confirma que la exclusión relativa a los cadáveres de animales no afecta a la harina de carne y huesos. No obstante, esta referencia al Derecho de residuos se limita al proceso de eliminación. Si se va a eliminar la harina de carne y huesos, se aplica el Derecho de residuos, ya que el Reglamento nº 1774/2002 así lo prevé expresamente; pero si se dispone algún otro destino admitido para la harina, el Reglamento nº 1774/2002 no prevé la aplicación del Derecho de residuos.

97. En consecuencia, la exclusión de los cadáveres de animales en combinación con el Reglamento nº 1774/2002 también afecta a la harina de carne y huesos.

2. Sobre el Reglamento nº 1774/2002 como «otra normativa» en el sentido de la exclusión de los cadáveres de animales

98. Por otro lado, hay que comprobar si el Reglamento nº 1774/2002 cumple con los requisitos para constituir «otra normativa» en el sentido de la exclusión relativa a los cadáveres de animales. En cuanto al ámbito de aplicación del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 75/442, no basta para la aplicación de la exclusión que tales legislaciones regulen las sustancias o los objetos en cuestión, por ejemplo, desde el punto de vista industrial, sino que deben contener disposiciones precisas sobre su gestión como residuos en el sentido del artículo 1, letra d), de la Directiva 75/442. [37] Además, deben establecer un nivel de protección del medio ambiente, cuando menos, equivalente al establecido por la Directiva 75/442. [38] En caso contrario, se incumplirían los objetivos de protección del medio ambiente de la Comunidad, establecidos en el Artículo 174 CE, y especialmente los de la propia Directiva 75/442. Estos requisitos deben aplicarse también al extrapolar al ámbito de los traslados de residuos la exclusión prevista en el artículo 1, apartado 2, letra d), del Reglamento nº 259/93.

99. El cuarto considerando del Reglamento nº 1774/2002 podría suscitar ciertas dudas de que esa norma pueda considerarse como «otra normativa». Este considerando subraya la necesidad de aclarar la relación entre el Reglamento y las disposiciones sobre medio ambiente. La entrada en vigor del Reglamento no debía, según dicho considerando,

37 — Sentencia de 11 de septiembre de 2003, AvestaPolarit Chrome (C-114/01, Rec. p. I-8725), apartado 52.

38 — Sentencia AvestaPolarit Chrome (citada en la nota 37), apartado 59. Véanse también las sentencias de 8 de septiembre de 2005, Comisión/España (C-416/02, Rec. p. I-7487), apartado 102, y Comisión/España (C-121/03, Rec. p. I-7569), apartado 72.

afectar a la legislación medioambiental existente, y la Comisión debía elaborar nuevas propuestas, principalmente sobre residuos biológicos. El mismo Reglamento, según su artículo 1, apartado 1, no contiene normas relativas a los residuos, sino sobre salud animal y pública.

100. Pero el reconocimiento del Reglamento nº 1774/2002 como «otra normativa» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva 75/442 no afectaría al Derecho de residuos, tal como quiere evitar el cuarto considerando del Reglamento nº 1774/2002. Al contrario, haría uso de la exclusión que en él expresamente se prevé, dándole efectividad práctica.

101. Tampoco se impediría con ello al legislador dictar una normativa aún más estricta sobre los residuos biológicos. Si tal normativa no regulara ya expresamente la relación con el Reglamento nº 1774/2002, la consecuencia sería, efectivamente, que no podría anteponérsele ese Reglamento como «otra normativa», ya que no alcanza el necesario nivel de protección del medio ambiente.

102. Además, el Tribunal de Justicia ya ha reconocido para la manipulación de cadáveres de animales como tal y, en especial, para su eliminación definitiva, el precedente legislativo del Reglamento nº 1774/2002, esto es, la Directiva 90/667, como «otra normativa» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra b), de la Directiva 75/442. En un *obiter dictum,* extendió esta consideración a la norma subsiguiente, el Reglamento nº 1774/2002, y recalcó que ésta contenía disposiciones aún más precisas. [39] Esto no se puede dudar, en particular, en cuanto a las formas de eliminación allí previstas, ya que el Reglamento nº 1774/2002 exige una eliminación como residuo, esto es, respetando el nivel de protección que establece el Derecho de residuos. Y tampoco en lo que respecta a la valorización parece haber ninguna disposición del Derecho de residuos que disponga expresamente para los cadáveres de animales una protección superior.

103. Sin embargo, el igual valor, respecto al Derecho de residuos, de la normativa sobre la eliminación y la valorización de los cadáveres de animales sigue sin aclarar la cuestión de si también se alcanza un nivel suficiente de protección para el traslado del material. Por consiguiente, debe compararse la protección que ofrece el Reglamento nº 1774/2002 con la que se conseguiría aplicando el Reglamento nº 259/93 al traslado de harina de carne y huesos.

39 — Sentencias Comisión/España (citadas en la nota 38), C-416/02, apartado 101, y C-121/03, apartado 71.

a) Sobre el nivel de protección del Reglamento nº 1774/2002 en el traslado de harina de carne y huesos

104. El Reglamento nº 1774/2002 contiene disposiciones sobre el traslado de harina de carne y huesos. Según su artículo 1, apartado 1, letra a), dicho Reglamento se aplica al transporte de subproductos animales, con objeto de impedir que estos productos entrañen algún tipo de riesgo para la salud humana o animal, y, según la letra b), en ciertos casos específicos se aplica también a la exportación de subproductos animales y de sus productos derivados a que se refieren los anexos VII y VIII. El anexo VII, capítulo II, del Reglamento nº 1774/2002 versa sobre proteínas animales transformadas, lo que incluye la harina de carne y huesos.

105. El transporte se trata con especial detalle en los artículos 7 y 9 y en el anexo II del Reglamento nº 1774/2002: en concreto, los transportistas deben llevar consigo los documentos del transporte y todo traslado debe ser documentado. A esto se unen numerosas disposiciones técnicas.

106. En un envío entre distintos Estados miembros, el artículo 8 del Reglamento nº 1774/2002 dispone que el Estado de origen debe informar al Estado de destino de todo traslado de materiales de las categorías 1 y 2 y de productos elaborados con esos materiales, así como de todo traslado de proteínas animales transformadas. El Estado de destino debe autorizar el traslado. No parece haber una normativa que regule en este contexto el tránsito a través de otro Estado miembro. Siempre que el Reglamento nº 1774/2002 utiliza el término «tránsito», se refiere, según la definición del artículo 2, apartado 1, letra l), al tránsito de un transporte entre países terceros a través de la Comunidad.

107. La exportación hacia países terceros sólo se regula para determinados productos. El artículo 19 del Reglamento nº 1774/2002 trata la exportación de proteínas animales transformadas y otros productos transformados que pueden utilizarse como pienso, pero no contiene ninguna norma específica sobre el traslado, sino sólo requisitos relativos a la transformación del material exportado. Por lo tanto, para el traslado con fines de exportación rigen, esencialmente, las disposiciones sobre el transporte del material.

108. El anexo VII, capítulo II, sección C), del Reglamento nº 1774/2002 versa, entre otras cosas, sobre la importación de proteínas animales transformadas, incluida la harina de carne y huesos, desde terceros países. Debe autorizarse siempre que se cumplan determinados requisitos.

b) Sobre el nivel de protección del Reglamento nº 259/93 en el traslado de harina de carne y huesos

109. El nivel de protección que ofrece el Reglamento nº 259/93 en el traslado de harina de carne y huesos depende de si son aplicables las reglas generales o el régimen menos estricto para el traslado de residuos de la Lista Verde.

110. Según el artículo 1, apartado 3, letra a), del Reglamento nº 259/93, para el traslado de residuos del anexo II, esto es, de la Lista Verde, rigen solamente algunas de las disposiciones del Reglamento, siempre que los residuos se destinen exclusivamente a su valorización. [40] Esencialmente, debe acompañar al transporte un documento con ciertos datos mínimos, las instalaciones de valorización en el lugar de destino deben contar con la correspondiente autorización y la empresa de transporte precisa una licencia específica para transportar residuos.

111. En las circunstancias del caso presente, la incineración prevista de la harina debía clasificarse como valorización, pues estaba destinada a la producción de energía en sustitución de otros combustibles. [41]

112. Por tanto, debe averiguarse si la harina de carne y huesos ha de clasificarse en la Lista Verde. El Gobierno francés sostiene que se trata de residuos de la industria agroalimentaria, según la partida GM 130. Por el contrario, las autoridades austriacas consideran la harina de carne y huesos un desecho que no tiene cabida en ninguno de los anexos II, III ni IV, es decir, que no pertenece a las Listas Verde, Amarilla ni Roja. Tales residuos sólo pueden, a su juicio, ser trasladados tras la notificación y la

40 — Para Bulgaria, además, el artículo 1, apartado 4, y el anexo D del Reglamento (CE) nº 1547/1999 de la Comisión, de 12 de julio de 1999, 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), en la versión resultante del Reglamento (CE) nº 2243/2001 de la Comisión, de 16 de noviembre de 2001, por el que se modifican el Reglamento (CE) nº 1420/1999 del Consejo y el Reglamento (CE) nº 1547/1999 de la Comisión en lo que respecta a los traslados de ciertos tipos de residuos a Camerún, Paraguay y Singapur (DO L 303, p. 11), establecen que para el traslado de residuos de la Lista Verde no tenga lugar ningún procedimiento de control.

41 — Véanse las sentencias de 27 de febrero de 2002, ASA (C-6/00, Rec. p. I-1961), apartado 69, y de 13 de febrero de 2003, Comisión/Alemania (C-228/00, Rec. p. I-1439), apartados 41 y ss., y Comisión/Luxemburgo (C-458/00, Rec. p. I-1553), apartados 32 y ss.
Por el contrario, si la harina hubiera sido transportada con el fin de proceder a su eliminación, habrían de aplicarse en todo caso las disposiciones generales. Entonces se hubiera debido notificar el traslado inicial, con arreglo a los artículos 3 y ss. del Reglamento nº 259/93, y el de reintroducción, con arreglo al artículo 25.

autorización expresa realizada por escrito de las autoridades competentes.

113. El argumento de las autoridades austriacas no resulta convincente, pues la partida GM 130, es abierta por su tenor literal, pero una interpretación histórica del precepto no deja lugar a dudas de que incluye la harina de carne y huesos.

114. La expresión «residuos de la industria agroalimentaria» es suficientemente amplia como para abarcar la harina de carne y huesos. La excepción relativa a «los subproductos que cumplan las normas y requisitos nacionales e internacionales para la alimentación del hombre o de los animales» podría afectar en principio a la harina de carne y huesos, dejándola fuera de la Lista Verde, pero sólo si se tratara de un subproducto y no de un residuo.

115. Más clara es la inclusión de la harina de carne y huesos si se tiene en cuenta cómo surgió la partida GM 130. La Comisión la introdujo mediante la Decisión 94/721/CE. [42] Esta partida sustituyó, entre otras, la partida original (GM 010), que incluía expresamente la harina de carne y huesos, que, si bien era incomestible, podía aprovecharse para piensos o para otros usos. [43]

116. La Decisión 94/721 aplicó las modificaciones en las Listas Verde, Amarilla y Roja del Consejo de la OCDE. Éste había introducido la partida GM 130, sustituyendo otras seis mediante una partida general para los residuos de la industria agroalimentaria. [44]

117. En consecuencia, no se puede contemplar la partida GM 130 como una limitación de las partidas anteriores, sino como una cláusula general que incluye las partidas anteriores y, posiblemente, va aún más allá. Por tanto, la harina de carne y huesos debe

42 — Decisión de la Comisión, de 21 de octubre de 1994, por la que se adaptan los anexos II, III y IV del Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, en virtud del apartado 3 de su artículo 42 (DO L 288, p. 36).

43 — «Harina polvo y "pallets", secos, esterilizados y estabilizados, de carne, de despojos, de pescado o de crustáceos, moluscos o de otros invertebrados acuáticos, impropios para la alimentación humana, pero utilizados para la alimentación de los animales o para otros fines; chicharrones.»

44 — Décision du Conseil C(94)153/FINAL portant amendement à la Décision sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation [C(92) 39/FINAL] en ce qui concerne la liste verte de déchets (adoptée par le Conseil lors de sa 834ème session, les 28 et 29 juillet 1994) [citada en francés en el original], http://www.olis.oecd.org/olis/1994doc.nsf/linkto/c(94)153-final, tercer considerando: «remplacer les rubriques GM 010 à GM 060 de la liste verte par une rubrique générale concernant les déchets de l'industrie agro-alimentaire» [citado en francés en el original] (la GM 010 incluía la harina de carne y huesos).

incluirse en principio en la Lista Verde como residuo de la industria agroalimentaria.

118. Y no obsta a esta conclusión el hecho de que la harina de carne y huesos ya no pueda utilizarse en la Comunidad como pienso para animales de granja. Aunque la anterior partida GM 010 mencionaba expresamente la finalidad de la alimentación de animales, también admitía otros usos. En el caso presente se trata, en concreto, de la generación de energía.

119. Sin embargo, según el encabezamiento de la Lista Verde, tienen que someterse a los criterios, más severos, de las Listas Amarilla o Roja los residuos si están contaminados 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 Amarilla o Roja, o b) impida su valorización de forma ambientalmente inocua. De ahí deduce el Gobierno austriaco que una contaminación con material especificado de riesgo se opone a la clasificación de la harina de carne y huesos en la Lista Verde.

120. Sin embargo, seguiría siendo posible una valorización ambientalmente inocua mediante la incineración en una central eléctrica adecuada. De modo que la alternativa b) no se cumple.

121. Una eventual contaminación con material especificado de riesgo, tal como prevé la alternativa a), únicamente podría aumentar el riesgo asociado a la harina de carne y huesos hasta el punto de hacerla clasificable en la Lista Amarilla o Roja.

122. El decimocuarto considerando del Reglamento nº 259/93 ofrece una indicación sobre la forma en que debe aumentar el riesgo. Según él, la clasificación de residuos en la Lista Verde se basa en la consideración de que dichos residuos no entrañan normalmente riesgos para el medio ambiente, siempre que sean adecuadamente valorizados.

123. En el caso presente, no parece que la contaminación de la harina con material especificado de riesgo suponga un peligro superior al de la harina no contaminada si se le da la utilidad indicada (la incineración). Sólo una utilización contraria a la norma (alimentación de animales de granja, por ejemplo) podría suponer un riesgo para la salud humana. Pero tal utilización indebida no sería precisamente determinante, según el

decimocuarto considerando del Reglamento nº 259/93, para la inclusión en una u otra lista. Por tanto, la contaminación con material especificado de riesgo no supone la exclusión de la harina de carne y huesos de la Lista Verde.

124. Así, si fuera aplicable el Reglamento nº 259/93 al traslado de harina de carne y huesos (contaminada o no con material especificado de riesgo), serían de aplicación las reglas para residuos de la Lista Verde, con lo que el traslado no estaría sujeto a la obligación de notificación.

c) Comparación de ambas protecciones

125. Si se compara la protección de una y otra regulación, se comprueba que el nivel de protección del medio ambiente ofrecido por el Reglamento nº 1774/2002 no es inferior al que aportan las normas para residuos de la Lista Verde, sino que, en ciertos aspectos, incluso va más allá, como en lo que respecta al traslado entre Estados miembros, donde prevé la autorización del país de destino.

126. En consecuencia, debe considerarse el Reglamento nº 1774/2002 como «otra normativa» en el sentido del artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva 75/442 y del artículo 1, aparado 2, letra d), del Reglamento nº 259/93.

D. *Conclusión*

127. Aun en el caso de que la harina de carne y huesos objeto del proceso principal mereciera la consideración de residuo, el 6 de junio de 2003 no era aplicable a su traslado para su valorización el Reglamento nº 259/93, con arreglo a su artículo 1, apartado 2, letra d), y al artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva 75/442, pues tal operación estaba sujeta al Reglamento nº 1774/2002.

VI. Conclusión

128. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que resuelva la petición de decisión prejudicial de la siguiente manera:

«Aun en el caso de que la harina de carne y huesos objeto del proceso principal mereciera la consideración de residuo, el 6 de junio de 2003 no era aplicable a su traslado para su valorización 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, con arreglo a su artículo 1, apartado 2, letra d), y al artículo 2, apartado 1, letra b), inciso iii), de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, pues tal operación estaba sujeta al Reglamento (CE) nº 1774/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre de 2002, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano.»