SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)
de 15 de junio de 2000 *

En los asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97,

que tienen por objeto dos peticiones dirigidas al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), por el Nederlandse Raad van State (Países Bajos), destinadas a obtener, en los litigios pendientes ante dicho órgano jurisdiccional entre

ARCO Chemie Nederland Ltd

y

Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (asunto C-418/97),

y entre

Vereniging Dorpsbelang Hees,

Stichting Werkgroep Weurt+,

Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen

y

Directeur van de dienst Milieu en Water van de provincie Gelderland,

* Lengua de procedimiento: neerlandés.

con la intervención de:

Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon) (asunto C-419/97),

una decisión prejudicial sobre la interpretación de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por los Sres.: D.A.O. Edward, Presidente de Sala; J.C. Moitinho de Almeida, L. Sevón (Ponente), C. Gulmann y J.-P. Puissochet, Jueces;

Abogado General: Sr. S. Alber;
Secretaria: Sra. D. Louterman-Hubeau, administradora principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

— en nombre de Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon), por los Sres. H.J. Breeman y J. van den Brande, Abogados de Rotterdam;

— en nombre del Gobierno neerlandés, por el Sr. J.G. Lammers, waarnemend juridisch adviseur del Ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno danés, por el Sr. J. Molde, Kontorchef del Udenrigsministeriet, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno alemán, por el Sr. E. Röder, Ministerialrat del Bundesministerium für Wirtschaft, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno austriaco, por la Sra. C. Stix-Hackl, Gesandte del Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, en calidad de Agente;

— en nombre del Gobierno del Reino Unido, por la Sra. S. Ridley, del Treasury Solicitor's Department, en calidad de Agente, asistida por el Sr. Derrick Wyatt, QC;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por la Sra. L. Ström y el Sr. H. van Vliet, miembros del Servicio Jurídico, en calidad de Agentes,

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales de Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon), representada por el Sr. J. van den Brande; de Vereniging Dorpsbelang Hees, representada por la Sra. G.C.M. van Zijll de Jong-Lodenstein, representante facultada a este efecto; de Stichting Werkgroep Weurt+ y Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen, representadas por el Sr. F. Scheffer, Jurisconsulto de Deventer; del Gobierno neerlandés, representado por el Sr. M.A. Fierstra, Hoofd van de dienst Europees recht del Ministerie van Buitenlandse

zaken, en calidad de Agente; del Gobierno alemán, representado por el Sr. C.-D. Quassowski, Regierungsdirektor del Bundeswirtschaftsministerium, en calidad de Agente; del Gobierno del Reino Unido, representado por el Sr. D. Wyatt, y de la Comisión, representada por el Sr. H. van Vliet, expuestas en la vista de 22 de abril de 1999;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 8 de junio de 1999;

dicta la siguiente

Sentencia

1 Mediante dos resoluciones de 25 de noviembre de 1997, recibidas en el Tribunal de Justicia el 11 de diciembre siguiente, el Nederlandse Raad van State planteó, en cada asunto, con arreglo al artículo 177 del Tratado CE (actualmente artículo 234 CE), dos cuestiones prejudiciales sobre la interpretación de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de dos recursos interpuestos contra distintas resoluciones administrativas relativas a las sustancias destinadas a servir de combustible en la industria del cemento o para producir energía eléctrica, acerca de las cuales el órgano jurisdiccional remitente se pregunta si constituyen materias primas o residuos a efectos de la Directiva.

La normativa comunitaria aplicable

3 La Directiva da, en su artículo 1, las definiciones siguientes:

«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.

El 1 de abril de 1993, como muy tarde, la Comisión, con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 18, elaborará una lista de residuos pertenecientes a las categorías enumeradas en el Anexo I. Dicha lista se revisará periódicamente y, en caso necesario, se modificará según el mismo procedimiento;

b) *productor:* cualquier persona cuya actividad produzca residuos ("productor inicial") y/o cualquier persona que efectúe operaciones de tratamiento previo, de mezcla o de cualquier otro tipo que ocasionen un cambio de naturaleza o de composición de esos residuos;

c) *poseedor:* el productor de los residuos o la persona física o jurídica que los tenga en su posesión;

d) *gestión:* la recogida, el transporte, la valorización y la eliminación de los residuos, incluida la vigilancia de estas operaciones, así como la vigilancia de los lugares de descarga después de su cierre;

e) *eliminación:* cualquiera de las operaciones enumeradas en el Anexo II A;

f) *valorización:* cualquiera de las operaciones enumeradas en el Anexo II B;

g) *recogida:* operación consistente en recoger, clasificar y/o agrupar residuos para su transporte.»

4 El Anexo I de la Directiva lleva el encabezamiento «Categorías de residuos» y enumera dieciséis categorías de residuos. La última, Q 16, se refiere a:

«Toda sustancia, materia o producto que no esté incluido en las categorías anteriores.»

5 Mediante la Decisión 94/3/CE, de 20 de diciembre de 1993, por la que se establece una lista de residuos de conformidad con el artículo 1, letra a) de la Directiva 75/442 (DO 1994, L 5, p. 15), la Comisión estableció una lista armonizada y no exhaustiva de residuos, comúnmente denominada «Catálogo europeo de residuos».

6 El artículo 3, apartado 1, de la Directiva dispone:

«Los Estados miembros tomarán las medidas adecuadas para fomentar:

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

[...]

b) en segundo lugar:

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

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

7 El artículo 4 de la Directiva establece que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán

sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente.

8 Los Anexos II A y II B de la Directiva precisan lo que debe entenderse por eliminación o por valorización de los residuos.

9 El Anexo II A de la Directiva indica que tiene por objeto recoger las operaciones de eliminación de residuos, tal como se efectúan en la práctica. En dicho Anexo figuran las categorías del tipo siguiente:

«D 1 Depósito en el suelo o en su interior (por ejemplo, descarga, etc.)

D 2 Tratamiento en medio terrestre (por ejemplo, biodegradación de residuos líquidos o lodos en los suelos, etc.)

[...]

D 4 Lagunage (por ejemplo, vertido de residuos líquidos o de lodos en pozos, estanques o lagunas, etc.)

[...]

D 10 Incineración en tierra.»

10 El Anexo II B de la Directiva precisa que su finalidad es recoger las operaciones de valorización de residuos tal como se efectúan en la práctica. Dicho Anexo contiene en particular las categorías siguientes:

«R 1 Recuperación o regeneración de disolventes

R 2 Reciclado o recuperación de sustancias orgánicas que no se utilizan como disolventes

[...]

R 4 Reciclado o recuperación de otras materias inorgánicas

[...]

R 9 Utilización principal como combustible u otro modo de producir energía.»

Los hechos y las cuestiones prejudiciales

Asunto C-418/97

11 ARCO Chemie Nederland Ltd (en lo sucesivo, «ARCO») solicitó una autorización al Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministro de la Vivienda, de Ordenación del Territorio y del Medio Ambiente; en lo sucesivo, «autoridad competente») para exportar a Bélgica 15.000.000 de kg de «LUWA-bottoms». Aun cuando ARCO considera y declara que los LUWA-bottoms no son residuos, solicitó la citada autorización por si la autoridad competente los considerara tales.

12 Las citadas sustancias son uno de los productos resultantes del procedimiento de fabricación utilizado por ARCO. Además del óxido de propileno y del alcohol butílico terciario, el citado procedimiento de fabricación genera un flujo de hidrocarburos que contienen molibdeno. El molibdeno procede de los catalizadores que se utilizan para producir óxido de propileno. El molibdeno se extrae del flujo de hidrocarburos en una instalación *ad hoc,* proceso que genera la sustancia que ARCO denomina LUWA-bottoms. Estos LUWA-bottoms, que tienen un valor calorífico comprendido entre los 25 y los 28 MJ/kg, se utilizan como combustible en la industria del cemento.

13 Mediante resolución de 3 de febrero de 1995, la autoridad competente declaró que no se oponía a la exportación prevista de los citados «residuos» hasta el 1 de febrero de 1996. ARCO formuló una reclamación contra la citada resolución

ante esta misma autoridad. Mediante resolución de 20 de julio de 1995, dicha autoridad denegó la reclamación por infundada. En estas circunstancias, ARCO interpuso un recurso contra la citada resolución ante el órgano jurisdiccional remitente.

14 Éste se pregunta si el traslado de LUWA-bottoms a Bélgica está comprendido en el ámbito de aplicación 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 (DO L 30, p. 1). Considera, a estos efectos, que procede determinar si la citada sustancia constituye un residuo en el sentido de la Directiva.

15 Al verificar si concurren los requisitos establecidos en el artículo 1, letra a) de la Directiva, el Nederlandse Raad van State comprobó que el Anexo I contiene una categoría Q 16 que abarca toda sustancia, materia o producto que no esté incluido en otra categoría del mismo Anexo. Por lo que se refiere a la exigencia relativa al hecho de «desprenderse» de un objeto, dicho órgano jurisdiccional se pregunta si puede considerarse satisfecha esta exigencia por el hecho de que los LUWA-bottoms estén sujetos a una operación mencionada en el Anexo II B de la Directiva, en la medida en que están destinados a utilizarse como combustible.

16 El órgano jurisdiccional remitente se pregunta asimismo, en orden a determinar si la utilización de LUWA-bottoms como combustible equivale a desprenderse de ellos, cuál es la pertinencia de los criterios que él aplica conforme a la jurisprudencia elaborada en el marco de la Afvalstoffenwet (Ley neerlandesa sobre los residuos) y de la Wet Chemische Afvalstoffen (Ley neerlandesa sobre los residuos químicos), según la cual no se considera residuo una sustancia surgida de un procedimiento de fabricación y que puede utilizarse como combustible de una forma responsable en relación con el medio ambiente sin un tratamiento adicional.

17 El Nederlandse Raad van State se pregunta asimismo acerca de la pertinencia de los criterios establecidos inicialmente en el Indicatief Meerjarenprogramma Chemische Afvalstoffen (Programa plurianual indicativo para los residuos químicos 1985-1989), que se incluyeron posteriormente en el escrito dirigido

por la autoridad competente al Presidente de la Cámara Baja de los Staten-Generaal (Parlamento) el 18 de mayo de 1994. Según los citados criterios, una sustancia tan sólo escapa a la calificación de residuo si:

— las sustancias de que se trata son suministradas directamente por la persona que las ha creado,

— a otra persona que, sin la menor preparación (que modifique la naturaleza, las propiedades o la composición de las sustancias), las utilice al 100 % en un procedimiento de fabricación o de refinado, por ejemplo, para sustituir las materias primas empleadas hasta entonces, pero

— sin que la citada utilización pueda asimilarse a una forma corriente de eliminación de los residuos.

18 El órgano jurisdiccional remitente señala, a este respecto, que, puesto que la expresión «eliminación de residuos» en Derecho nacional abarca tanto la eliminación final como la valorización de residuos en el sentido de la Directiva, la utilización de LUWA-bottoms como combustible tal como prevé la rúbrica R 9 del Anexo II B de la Directiva equivale siempre a desprenderse de ellos.

19 Finalmente, el Nederlandse Raad van State observó que, en la resolución impugnada, la autoridad competente había atribuido cierta importancia a la circunstancia de que se trataba de un residuo.

20 A la vista de estas consideraciones, el Nederlandse Raad van State decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Permite la mera circunstancia de que los LUWA-bottoms sean sometidos a una de las operaciones enumeradas en el Anexo II B de la Directiva 75/442/CEE afirmar que su poseedor se desprende de ellos y, por lo tanto, que deben considerarse residuos en el sentido de dicha Directiva?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿es preciso, para determinar si la utilización de los LUWA-bottoms como combustible equivale a desprenderse de ellos, examinar:

a) si la sociedad considera que los LUWA-bottoms constituyen residuo, teniendo en cuenta que la posibilidad de valorizarlos como combustible de una manera responsable en relación con el medio ambiente sin un tratamiento radical reviste importancia;

b) si su utilización como combustible puede asimilarse a un método habitual de valorización de los residuos;

c) si la citada utilización versa sobre un producto principal o bien sobre un producto derivado (un residuo)?»

21 El 25 de enero de 1993, Elektriciteitsproductiemaatschappij Oost- en Noord-Nederland NV (Epon) (sociedad anónima de producción de electricidad del Norte y el Este de los Países Bajos; en lo sucesivo, «Epon») solicitó autorización para modificar la forma de funcionamiento de su central eléctrica Gelderland, situada en Nimega (Países Bajos), con arreglo a lo dispuesto en la Hinderwet (Ley relativa a los establecimientos molestos, insalubres o peligrosos), en relación con la Wet inzake de luchtverontreiniging (Ley sobre la contaminación atmosférica) y la Wet geluidhinder (Ley sobre la contaminación acústica).

22 La citada solicitud tenía por objeto un proyecto de utilización de restos de madera, entregados en forma de virutas, procedentes del sector de la construcción y de la demolición. Las virutas debían utilizarse como combustible para generar electricidad, después de ser transformadas en polvo de madera.

23 La solicitud no calificaba dichas sustancias de residuos y no tenía por objeto la concesión de una autorización en virtud de la Ley sobre los residuos.

24 Mediante resolución de 11 de febrero de 1994, los Gedeputeerde Staten van Gelderland concedieron a Epon la autorización para la transformación solicitada.

25 Dicha autorización prohíbe incinerar o verter residuos, en el establecimiento, o hacer que penetren en el suelo o en la capa freática a menos que tales actividades hayan sido objeto de la solicitud.

26 El punto 2.1 de la autorización exige que se acuerden las condiciones técnicas de calidad (requisitos de aceptación) de las virutas de madera con los proveedores, que deberán ser aprobadas por el Director de la Administración del Medio Ambiente y de las Aguas (en lo sucesivo, «Director»).

27 Mediante un escrito de 17 de julio de 1995, Epon sometió las citadas condiciones técnicas al Director, el cual las aprobó a través de otro escrito de 18 de julio de 1995.

28 El punto c) de los requisitos de aceptación prevé:

«Las virutas de madera no deberán contener arena, partículas de pintura, piedra, vidrio, partículas de plástico, partículas textiles o de fibras ni piezas de metal.

Un contenedor de virutas de madera podrá contener:

— como máximo un 20 % de tableros de partículas;

— como máximo un 10 % de paneles de fibras comprimidas.

Estas condiciones de calidad no serán obstáculo para la aceptación de una cantidad limitada de traviesas, de madera sumergida y de madera conservada (creosota).»

29 Vereniging Dorpsbelang Hees y otros presentaron sendas reclamaciones contra la resolución de aprobación de 18 de julio de 1995. El Director denegó las citadas reclamaciones por inadmisibles o infundadas, de forma que Vereniging Dorpsbelang Hees y otros interpusieron recursos ante el órgano jurisdiccional remitente.

30 Las partes demandantes en los asuntos principales afirman que los requisitos de aceptación permiten, entre otras cosas, aceptar madera que contenga materias cancerígenas, dioxinas o bien sustancias que expidan dioxinas en el momento de su combustión. Las demandantes alegan que el tratamiento de las maderas no impide su calificación de «residuos» puesto que pueden contener materias como la pintura, sustancias impregnantes, pegamentos, plásticos y disolventes.

31 El examen del recurso requiere que se compruebe si las condiciones de calidad de las virutas de madera (requisitos de aceptación), aprobadas mediante la resolución de 18 de julio de 1995, son conformes con la autorización de transformación de 11 de febrero de 1994.

32 Por motivos análogos a los mencionados en el marco del asunto C-418/97, el Nederlandse Raad van State decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Permite la mera circunstancia de que las virutas de madera sean sometidas a una de las operaciones mencionadas en el Anexo II B de la Directiva 75/442/CEE afirmar que su poseedor se desprende de ellas y, por lo tanto, que deben considerarse un residuo en el sentido de la citada Directiva?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿es preciso, para determinar si la utilización de virutas de madera como combustible equivale a desprenderse de ellas, examinar:

a) si los residuos, procedentes del sector de la construcción y de la demolición, a partir de los cuales se han elaborado las virutas, ya han sido objeto, en un momento anterior al de la combustión, de operaciones que equivalen a desprenderse de ellos, a saber operaciones encaminadas a hacer que puedan volver a utilizarse como combustible (operaciones de reciclado);

en el supuesto de que se responda afirmativamente: si una operación encaminada a hacer reutilizable un residuo (una operación de reciclado), únicamente debe considerarse como una operación de valorización de un residuo si se recoge expresamente en el Anexo II B de la Directiva 75/442, o debe serlo también si resulta análoga a una operación mencionada en el citado Anexo;

b) si la sociedad considera que las virutas de madera constituyen un residuo, teniendo en cuenta que la posibilidad de valorizarlas como combustible de una manera responsable en relación con el medio ambiente sin un tratamiento radical reviste importancia;

c) si su utilización como combustible puede asimilarse a un método habitual de valorización de los residuos?»

33 Mediante auto del Presidente del Tribunal de Justicia de 23 de enero de 1998, se acumularon los citados asuntos a efectos de las fases escrita y oral del procedimiento y de la sentencia, conforme al artículo 43 del Reglamento de Procedimiento.

Apreciación del Tribunal de Justicia

34 Con carácter preliminar, debe recordarse que, en virtud del artículo 1, letra a), de la Directiva, debe entenderse por 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.

35 Sin embargo, la categoría Q 16 constituye una categoría residual en la que puede clasificarse toda materia, sustancia o producto que no esté incluido en las categorías anteriores.

36 De ello se deduce que el ámbito de aplicación del concepto de residuo depende del significado del término «desprenderse» (sentencia de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Rec. p. I-7411, apartado 26).

37 Conforme a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, debe interpretarse este término teniendo en cuenta la finalidad de la Directiva (véase, en particular, la sentencia de 28 de marzo de 1990, Vessoso y Zanetti, asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, Rec. p. I-1461, apartado 12).

38 El tercer considerando de la Directiva 75/442 precisa a este respecto que «cualquier regulación en materia de gestión de residuos debe tener como objeto esencial la protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los residuos».

39 Por otra parte, es preciso destacar que, en virtud del artículo 130 R, apartado 2 del Tratado CE (actualmente artículo 174 CE, apartado 2, tras su modificación), la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente contribuirá a

alcanzar un nivel de protección elevado y se basará, entre otros, en los principios de cautela y de acción preventiva.

40 De ello se desprende que el concepto de residuo no puede ser objeto de interpretación restrictiva.

41 Finalmente, debe precisarse que, a falta de disposiciones comunitarias, los Estados miembros quedan en libertad para elegir los medios de prueba de los distintos elementos definidos en las Directivas a las cuales adaptan sus Derechos internos, siempre que ello no menoscabe la eficacia del Derecho comunitario (véanse, en este sentido, en particular, las sentencias de 21 de septiembre de 1983, Deutsche Milchkontor, 205/82 a 215/82, Rec. p. 2633, apartados 17 a 25 y 35 a 39; de 15 de mayo de 1986, Johnston, 222/84, Rec. p. 1651, apartados 17 a 21, y de 8 de febrero de 1996, FMC y otros, C-212/94, Rec. p. I-389, apartados 49 a 51).

42 Es contraria a la eficacia del artículo 130 R del Tratado y de la Directiva la utilización, por el legislador nacional, de medios de prueba, como las presunciones legales, que tengan como efecto restringir el ámbito de aplicación de la Directiva y no cubrir materias, sustancias o productos que responden a la definición del término «residuo» en el sentido de la Directiva.

43 Las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional nacional deben examinarse a la luz de estas consideraciones.

Sobre la primera cuestión en ambos asuntos

44 Mediante su primera cuestión en ambos asuntos, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si el mero hecho de que una sustancia como los LUWA-bottoms o las virutas de madera sea sometida a una de las operaciones enumeradas en el Anexo II B de la Directiva permite afirmar que su poseedor se desprende de ella y si, por lo tanto, debe considerarse que dicha sustancia constituye un residuo en el sentido de la citada Directiva.

45 Todas las partes que han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia proponen que se responda negativamente a esta cuestión. Señalan que los Anexos II A y II B describen los métodos de eliminación y de valorización de las sustancias. Sin embargo, todas las sustancias tratadas según dichos métodos no son necesariamente residuos.

46 En primer lugar, según se ha recordado en el apartado 36 de la presente sentencia, del tenor literal del artículo 1, letra a) de la Directiva se desprende que el ámbito de aplicación del concepto de residuo depende del significado del término «desprenderse de él».

47 Además, del artículo 4 y de los Anexos II A y II B de la Directiva se deduce más en concreto que el citado término incluye en particular la eliminación y la valorización de una sustancia o de un objeto.

48 Como precisa la nota que precede a las distintas categorías enumeradas en los Anexos II A y II B, estos últimos tienen por objeto recoger las operaciones de eliminación y de valorización tal como se efectúan en la práctica.

49 Sin embargo, el hecho de que, en los citados Anexos, se describan métodos de eliminación o de valorización de residuos no implica necesariamente que cualquier sustancia tratada según uno de los citados métodos deba considerarse residuo.

50 Efectivamente, si bien las descripciones de algunos de estos métodos hacen una referencia expresa a los residuos, otras, sin embargo, se hallan formuladas en términos más abstractos, de forma que pueden aplicarse a materias primas que no son residuos. De esta forma, la categoría R 9 del Anexo II B que lleva el encabezamiento «Utilización principal como combustible u otro modo de producir energía» puede aplicarse al fuel, al gas o al queroseno, en tanto que la categoría R 10 que se denomina «Esparcimiento sobre el suelo en provecho de la agricultura o de la ecología» puede aplicarse al abono artificial.

51 Procede, pues, responder a la primera cuestión en ambos asuntos que la mera circunstancia de que una sustancia como los LUWA-bottoms o las virutas de madera sea sometida a una de las operaciones mencionadas en el Anexo II B de la Directiva no permite afirmar que su poseedor se desprende de ella ni, por lo tanto, considerar esta sustancia como un residuo en el sentido de la Directiva.

Sobre la segunda cuestión en ambos asuntos

52 La segunda cuestión en ambos asuntos versa asimismo sobre la definición del término «desprenderse de ella», con objeto de dilucidar si una sustancia concreta es un residuo.

53 Esta cuestión se subdivide en tres partes. Las segundas cuestiones formuladas en las letras a) y b) en el asunto C-418/97, y en las letras b) y c) en el asunto C-419/98, versan esencialmente sobre la forma de utilización de una sustancia, de

forma que serán examinadas conjuntamente. La segunda cuestión formulada en la letra c) en el asunto C-418/97 versa sobre la forma en que se produce la sustancia. Finalmente, la segunda cuestión formulada en la letra a) en el asunto C-419/97 se refiere a las operaciones de reciclado.

Sobre las segundas cuestiones formuladas en las letras a) y b) en el asunto C-418/97 y en las letras b) y c) en el asunto C-419/97

54 Mediante sus segundas cuestiones formuladas en la letra a) en el asunto C-418/97 y en la letra b) en el asunto C-419/97, el órgano jurisdiccional remitente solicita en esencia que se dilucide si, para determinar si la utilización como combustible de una sustancia como los LUWA-bottoms o las virutas de madera equivale a desprenderse de ellos, debe tomarse en consideración el hecho de que la sociedad considere las citadas sustancias como un residuo o bien el hecho de que las citadas sustancias puedan valorizarse como combustible de una manera responsable en relación con el medio ambiente y sin un tratamiento radical.

55 Mediante sus segundas cuestiones formuladas en la letra b) en el asunto C-418/97 y en la letra c) en el asunto C-419/97, el órgano jurisdiccional remitente solicita que se dilucide si, para determinar si la utilización como combustible de una sustancia como los LUWA-bottoms o las virutas de madera equivale a desprenderse de ellos, es necesario examinar si la citada utilización como combustible puede equipararse a un método habitual de valorización de los residuos.

56 ARCO considera que el hecho de que una sustancia sea valorizada de un modo responsable en relación con el medio ambiente y sin un tratamiento radical es un dato importante para acreditar que dicha sustancia no es un residuo. Aclara que los LUWA-bottoms, cuyo valor calórico puede compararse al de las mezclas de carbón de primera calidad, pueden utilizarse en un 100 % como combustible, sin que se les apliquen tratamientos adicionales. Su empleo en la industria del cemento es una opción responsable en relación con el medio ambiente puesto que, en ese caso, el molibdeno no deteriora el medio ambiente, sino que, en el transcurso del proceso, se inmoviliza de una manera inmediata e íntegra y se incorpora al cemento.

57 En cambio, ARCO considera que no procede aplicar el criterio de la similitud entre la utilización y una forma habitual de valorización de los residuos.

58 Epon señala asimismo que sustancias destinadas a ser utilizadas en un proceso de producción idéntico o análogo a aquel al que se someten las materias primas primarias no deben, en ningún caso, considerarse como residuos, siempre que se utilicen de una forma responsable en relación con el medio ambiente, es decir, siempre que el empleo de las sustancias de que se trata no tenga consecuencias más negativas sobre la salud del hombre y sobre el medio ambiente que la utilización de una materia prima básica.

59 Por otra parte, Epon considera que la referencia a la categoría R 9 del Anexo II B («Utilización principal como combustible u otro modo de producir energía») no resulta pertinente, ya que la citada categoría, en razón de su definición amplia, no puede utilizarse como criterio distintivo para determinar si se trata de un residuo.

60 Los Gobiernos danés y austriaco, así como la Comisión, consideran que los argumentos expuestos carecen de pertinencia y que el concepto de residuo no depende del tratamiento que se aplique al objeto o a la sustancia. Por otra parte, la Comisión aclara que no resulta determinante la forma en que la sociedad concibe lo que es un residuo, pues en caso contrario los conceptos podrían variar de un Estado miembro a otro.

61 Según el Gobierno alemán, un subproducto obtenido a partir de un procedimiento de producción que no esté destinado, con carácter principal o accesorio, a producir la sustancia de que se trate no está comprendido en el concepto de residuo cuando puede ser utilizado respetando el medio ambiente sin ningún otro

tratamiento. Si la sustancia tiene un valor de mercado positivo, ello significa que su producción era por lo menos un destino secundario y que el fabricante no quiere desprenderse de ella en el sentido jurídico que tiene el concepto de residuo.

62 El Gobierno del Reino Unido considera que una sustancia que puede utilizarse como combustible para producir energía en un proceso determinado de la misma forma que cualquier otro combustible que no proceda de residuos y sin que se adopten medidas especiales de protección de la salud pública o del medio ambiente no es un residuo por el único motivo de que de las categorías específicas de residuos enumeradas en el Anexo I de la Directiva en relación con la Decisión 94/3 se desprende que esta sustancia presenta las características típicas de un residuo.

63 El Gobierno neerlandés estima que la cuestión de si una sustancia que se utiliza en un proceso de producción industrial constituye un residuo en el sentido de la normativa comunitaria o una materia prima secundaria, debe decidirse en cada caso y después de analizar las circunstancias. En particular, debe examinarse la forma en que se utiliza la sustancia, su procedencia y su naturaleza o composición.

64 Según se ha recordado anteriormente, el método de tratamiento o la forma de utilización de una sustancia no resultan determinantes en orden a su calificación o no como residuo. En efecto, las transformaciones que pueda sufrir en el futuro un objeto o una sustancia carecen de incidencia sobre su carácter de residuo, que se define, conforme al artículo 1, letra a), de la Directiva, en relación con la acción, la intención o la obligación del poseedor del objeto o de la sustancia de desprenderse de ellos.

65 De la misma forma que el concepto de residuo no debe entenderse en el sentido de que excluye las sustancias y objetos susceptibles de reutilización económica (véase la sentencia Vessoso y Zanetti, antes citada, apartado 9), tampoco debe

entenderse en el sentido de que excluye las sustancias y objetos susceptibles de una valorización como combustible de una forma responsable en relación con el medio ambiente y sin un tratamiento radical.

66 Efectivamente, el impacto del tratamiento de dicha sustancia sobre el medio ambiente carece de incidencia sobre su calificación como residuo. Un combustible ordinario puede ser quemado infringiendo las normas medioambientales sin convertirse, no obstante, en un residuo, en tanto que las sustancias de las que alguien se desprende pueden valorizarse como combustible de una forma responsable en relación con el medio ambiente y sin un tratamiento radical, sin perder su calificación de residuos.

67 Por otra parte, según precisó el Tribunal de Justicia en el apartado 30 de la sentencia Inter-Environnement Wallonie, antes citada, no hay nada en la Directiva que indique que ésta no se aplique a las operaciones de valorización o de eliminación que formen parte de un proceso de producción industrial cuando dichas operaciones no constituyan un peligro para la salud humana ni para el medio ambiente.

68 El hecho de que unas sustancias puedan valorizarse como combustible de una forma responsable en relación con el medio ambiente y sin un tratamiento radical es ciertamente importante para dilucidar si la utilización como combustible de dicha sustancia debe autorizarse o favorecerse o para decidir acerca de la intensidad del control que debe ejercerse.

69 De la misma forma, si bien el método de tratamiento de una sustancia no tiene ninguna incidencia sobre su carácter de residuo, no puede excluirse que se considere como un indicio de la existencia de un residuo. Efectivamente, si bien la utilización de una sustancia como combustible es una forma habitual de valorización de los residuos, esta utilización puede ser un dato que permita acreditar la existencia de una acción, de una intención o de una obligación de desprenderse de la sustancia a efectos del artículo 1, letra a), de la Directiva.

70 A falta de disposiciones comunitarias específicas relativas a la prueba de la existencia de un residuo, incumbe al Juez nacional aplicar las disposiciones de su propio sistema jurídico en esta materia, velando por que no se menoscabe el objetivo ni la eficacia de la Directiva.

71 Por lo que atañe a la opinión de la sociedad, debe observarse que este elemento tampoco resulta pertinente, habida cuenta del tenor literal del concepto de residuo que se menciona en el artículo 1, letra a) de la Directiva, si bien puede constituir un indicio de la existencia de un residuo.

72 De ello se deduce que debe responderse a la segunda cuestión formulada en las letras a) y b) en el asunto C-418/97, y en las letras b) y c) en el asunto C-419/97 que para determinar si la utilización como combustible de una sustancia como los LUWA-bottoms o las virutas de madera equivale a desprenderse de ella, no resulta pertinente el hecho de que las citadas sustancias puedan valorizarse como combustible de una manera responsable en relación con el medio ambiente y sin un tratamiento radical.

73 El hecho de que la utilización como combustible sea un modo habitual de valorización de los residuos y la circunstancia de que la sociedad considere esas sustancias como residuos pueden constituir indicios de una acción, de una intención o de una obligación de desprenderse de ellas a los efectos del artículo 1, letra a), de la Directiva. Sin embargo, la existencia real de un residuo en el sentido de la Directiva debe verificarse a la vista del conjunto de circunstancias, teniendo en cuenta el objetivo de la Directiva y velando por que no se menoscabe su eficacia.

Sobre la segunda cuestión formulada en la letra c) en el asunto C-418/97

74 Mediante su segunda cuestión formulada en la letra c) en el asunto C-418/97, el órgano jurisdiccional remitente solicita en esencia que se dilucide si, para

determinar si la utilización de LUWA-bottoms como combustible equivale a desprenderse de ellos, es necesario examinar si la citada utilización tiene por objeto un producto principal o bien un producto secundario (un producto residual).

75 Según ARCO y Epon, no puede considerarse que la utilización de una sustancia como combustible equivalga a desprenderse de ella, en razón únicamente de su procedencia. Epon añade que, puesto que las materias primas secundarias pueden entrar en un proceso de producción idéntico o análogo a aquel del que son objeto las materias primas básicas, no pueden considerarse residuos.

76 El Gobierno danés considera que el procedimiento de producción anterior no es decisivo para determinar si una materia constituye un residuo o no. Un producto principal no será normalmente un residuo, pero podría serlo en determinadas situaciones si, por ejemplo, el producto no cumple las exigencias de calidad internas de la empresa y se considera preferible desprenderse de él.

77 Según el Gobierno alemán, existe la intención de desprenderse de una sustancia cuando ésta se obtiene a partir de un procedimiento de producción que no va destinado, con carácter principal o accesorio, a producir dicha sustancia. Tal como prevé la Ley alemana, a este efecto deben tenerse en cuenta tanto la opinión del fabricante como la práctica habitual. Sin embargo, con arreglo a lo que ha expuesto el referido Gobierno en el marco de la cuestión anterior, debe tomarse asimismo en consideración la cuestión de si un subproducto puede ser utilizado respetando el medio ambiente sin ningún otro tratamiento.

78 El Gobierno del Reino Unido añade que los residuos de producción que pueden constituir subproductos útiles y utilizarse como materia prima sin otro

tratamiento y de la misma forma que cualquier otra materia prima que no proceda de residuos forman parte del circuito comercial y no constituyen residuos.

79 Según el Gobierno neerlandés, la procedencia de la sustancia o del objeto es uno de los diversos datos que deben tomarse en consideración para determinar si se trata de un residuo.

80 El Gobierno austriaco considera asimismo que debe tomarse en consideración, en particular, la circunstancia de que una sustancia sea producida por una sociedad cuyo objeto no sea la producción de dicha sustancia. Señala que los LUWA-bottoms no son ni un producto principal ni un producto secundario, sino un residuo obtenido a partir del tratamiento de un flujo de partículas.

81 Finalmente, según la Comisión, el hecho de que una sustancia sea un subproducto (un residuo) de un procedimiento de producción centrado en la obtención de otro producto constituye una indicación de que puede tratarse de un residuo en el sentido de la Directiva.

82 Como ya se ha indicado en el apartado 51 de la presente sentencia, la circunstancia de que una sustancia sea sometida a una de las operaciones mencionadas en el Anexo II B de la Directiva, como su utilización para servir de combustible, no permite afirmar que su poseedor se desprenda de ella ni, por lo tanto, considerar dicha sustancia como un residuo a efectos de la Directiva.

83 En cambio, determinadas circunstancias pueden constituir indicios de la existencia de una acción, de una intención o de una obligación de desprenderse de la sustancia a efectos del artículo 1, letra a), de la Directiva.

84 Éste será el caso, en particular, cuando la sustancia utilizada sea un residuo de producción, es decir un producto que no ha sido buscado como tal, con vistas a su utilización como combustible.

85 En efecto, la utilización como combustible de una sustancia como los LUWA-bottoms, en sustitución de un combustible ordinario, es un dato que puede hacer pensar que la persona que lo utiliza se desprende de ella bien porque así lo desea bien porque ésa es su obligación.

86 También puede considerarse como un indicio el hecho de que la sustancia sea un residuo al que no puede darse otro uso que la eliminación. Esta circunstancia inducirá a pensar que el poseedor de la sustancia la ha adquirido con la única finalidad de desprenderse de ella bien porque así lo desea, bien porque tiene la obligación de hacerlo, por ejemplo, en virtud de un acuerdo con el productor de la sustancia o con otro poseedor.

87 Lo mismo ocurrirá cuando la sustancia sea un residuo cuya composición no sea adecuada para la utilización que se hace de ella o cuando deba utilizarse con especiales medidas de precaución en razón del peligro que entrañe para el medio ambiente su composición.

88 De ello se desprende que conviene responder a la segunda cuestión, formulada en la letra b) en el asunto C-418/97, que las circunstancias de que una sustancia utilizada como combustible sea el residuo de un procedimiento de fabricación de otra sustancia, de que no pueda darse a la citada sustancia otro uso que su

eliminación, de que la composición de la sustancia no sea adecuada para la utilización que se hace de ella o de que la sustancia deba utilizarse con especiales medidas de precaución para el medio ambiente pueden constituir indicios de una acción, de una intención o de una obligación de desprenderse de dicha sustancia a los efectos del artículo 1, letra a), de la Directiva. Sin embargo, la existencia real de un residuo en el sentido de la Directiva debe verificarse a la luz del conjunto de circunstancias, teniendo en cuenta el objetivo de la Directiva y velando por que no se menoscabe su eficacia.

Sobre la segunda cuestión formulada en la letra a) en el asunto C-419/97

89 Mediante su segunda cuestión, formulada en la letra a) en el asunto C-419/97, el órgano jurisdiccional nacional solicita que se dilucide si, para determinar si la utilización de virutas de madera como combustible equivale a desprenderse de ellas, es preciso preguntarse si los residuos, procedentes del sector de la construcción y de la demolición, a partir de las cuales se han fabricado las virutas, ya han sido objeto, con anterioridad a la combustión, de operaciones que equivalen a desprenderse de ellas, a saber, operaciones encaminadas a hacerlas reutilizables como combustible (operaciones de reciclado) y, en caso afirmativo, si esta operación únicamente puede considerarse como una operación de valorización de un residuo si se menciona expresamente en el Anexo II B de la Directiva o si puede serlo también en el caso de que sea análoga a una operación mencionada en el citado Anexo.

90 Según las demandantes en el asunto principal, las maderas utilizadas por Epon como combustible están impregnadas de sustancias muy tóxicas y deben considerarse residuos peligrosos. El hecho de que dichas maderas sean transformadas en virutas y de que éstas se reduzcan a polvo no modifica en nada el carácter ni la composición de la sustancia, que conserva los agentes tóxicos.

91 Epon considera que una sustancia que ha sido objeto de una operación de reciclado no debe considerarse un residuo cuando su utilización tiene lugar de

una forma responsable en relación con el medio ambiente, es decir cuando su utilización no tiene consecuencias más desfavorables para la salud humana y para el medio ambiente que la utilización de una materia prima básica.

92 Por lo que atañe a la segunda parte de la cuestión, Epon señala que la enumeración recogida en el Anexo II B de la Directiva no es taxativa y que deben poder tomarse en consideración nuevos métodos de reciclado. Sin embargo, señala que los residuos procedentes del sector de la construcción y de la demolición ya han sido objeto de un reciclado contemplado en la categoría R 2 del Anexo II B de la Directiva, a saber «Reciclado o recuperación de sustancias orgánicas que no se utilizan como disolventes».

93 Los Gobiernos que han intervenido, así como la Comisión, consideran, en esencia, que el hecho de que los residuos controvertidos en el asunto principal hayan sido objeto de operaciones previas de clasificación y de transformación en virutas no resulta suficiente para hacerles perder el carácter de residuo. Tales operaciones no constituyen una operación de valorización en el sentido del Anexo II B de la Directiva, sino una mera operación previa de tratamiento de los residuos. Una sustancia únicamente deja de ser un residuo cuando ha sido objeto de una operación de valorización completa en el sentido del Anexo II B de la Directiva, es decir cuando puede ser tratada de la misma forma que una materia prima o, como en el caso de autos, cuando el potencial material o energético del residuo ha sido utilizado en la combustión.

94 A este respecto, debe observarse previamente que, aun cuando un residuo haya sido objeto de una operación de valorización completa que tenga como consecuencia que la sustancia de que se trata haya adquirido las mismas propiedades y características que una materia prima, dicha sustancia puede ser

considerada como un residuo si, conforme a la definición del artículo 1, letra a), de la Directiva, su poseedor se desprende de la misma o tiene la intención o la obligación de desprenderse de ella.

95 El hecho de que la sustancia sea el resultado de una operación de valorización completa en el sentido del Anexo II B de la Directiva constituye solamente uno de los datos que deben tomarse en consideración para dilucidar si se trata de un residuo, pero no permite, en cuanto tal, extraer una conclusión definitiva a este respecto.

96 Si bien una operación de valorización completa no priva necesariamente a un objeto de la calificación de residuo, con mayor razón es así cuando se trata de una mera operación de clasificación o de tratamiento previo de tales objetos, como la transformación de residuos de maderas impregnadas de sustancias tóxicas en virutas o bien la reducción de éstas en polvo de madera, operación ésta que, al no apurar la madera de las sustancias tóxicas que la impregnan, no transforma los objetos en un producto análogo a una materia prima, que posea las mismas características que dicha materia prima y que se utilice con el mismo grado de precaución para el medio ambiente.

97 Procede, pues, responder a la segunda cuestión formulada en la letra a) en el asunto C-419/97 que el hecho de que una sustancia sea el resultado de una operación de valorización comprendida en el Anexo II B de la Directiva constituye tan sólo uno de los elementos que debe tomarse en consideración para determinar si dicha sustancia sigue siendo un residuo, si bien no permite, como tal, extraer una conclusión definitiva a este respecto. La existencia de un residuo debe verificarse a la luz del conjunto de circunstancias, en relación con la definición dada en el artículo 1, letra a), de la Directiva, es decir de la acción, de la intención o de la obligación de desprenderse de la sustancia en cuestión, teniendo en cuenta el objetivo de la Directiva y velando por que no se menoscabe su eficacia.

Costas

98 Los gastos efectuados por los Gobiernos neerlandés, danés, alemán, austriaco y del Reino Unido, así como por la Comisión, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Nederlandse Raad van State mediante resoluciones de 25 de noviembre de 1997, declara:

Asunto C-418/97

1) **La mera circunstancia de que una sustancia como los LUWA-bottoms sea sometida a una de las operaciones mencionadas en el Anexo II B de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo,**

de 18 de marzo de 1991, no permite afirmar que su poseedor se desprenda de ella ni, por lo tanto, considerar dicha sustancia como un residuo a efectos de la citada Directiva.

2) Para determinar si la utilización como combustible de una sustancia como los LUWA-bottoms equivale a desprenderse de ella, no resulta pertinente el hecho de que dicha sustancia pueda valorizarse como combustible de una manera responsable en relación con el medio ambiente y sin un tratamiento radical.

El hecho de que esta utilización como combustible sea un modo habitual de valorización de los residuos y la circunstancia de que la sociedad considere esa sustancia como un residuo pueden constituir indicios de una acción, de una intención o de una obligación de desprenderse de ella a los efectos del artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156. Sin embargo, la existencia real de un residuo en el sentido de la Directiva debe verificarse a la vista del conjunto de circunstancias, teniendo en cuenta el objetivo de dicha Directiva y velando por que no se menoscabe su eficacia.

Las circunstancias de que una sustancia utilizada como combustible sea el residuo de un procedimiento de fabricación de otra sustancia, de que no pueda darse a la citada sustancia otro uso que su eliminación, de que la composición de la sustancia no sea adecuada para la utilización que se hace de ella o de que la sustancia deba utilizarse con especiales medidas de precaución para el medio ambiente pueden constituir indicios de una acción, de una intención o de una obligación de desprenderse de dicha sustancia a los efectos del artículo 1, letra a), de la Directiva. Sin embargo, la existencia real de un residuo en el sentido de la Directiva debe verificarse a la luz del

conjunto de circunstancias, teniendo en cuenta el objetivo de la Directiva y velando por que no se menoscabe su eficacia.

Asunto C-419/97

1) La mera circunstancia de que una sustancia como las virutas de madera sea sometida a una de las operaciones mencionadas en el Anexo II B de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156, no permite afirmar que su poseedor se desprenda de ella ni, por lo tanto, considerar dicha sustancia como un residuo a efectos de la Directiva.

2) El hecho de que una sustancia sea el resultado de una operación de valorización comprendida en el Anexo II B de la citada Directiva constituye tan sólo uno de los elementos que deben tomarse en consideración para determinar si dicha sustancia sigue siendo un residuo, si bien no permite, como tal, extraer una conclusión definitiva a este respecto. La existencia de un residuo debe verificarse a la luz del conjunto de circunstancias, en relación con la definición dada en el artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156, es decir de la acción, de la intención o de la obligación de desprenderse de la sustancia en cuestión, teniendo en cuenta el objetivo de la citada Directiva y velando por que no se menoscabe su eficacia.

Para determinar si la utilización como combustible de una sustancia como las virutas de madera equivale a desprenderse de ella, no resulta pertinente el

hecho de que dicha sustancia pueda valorizarse como combustible de una manera responsable para el medio ambiente y sin un tratamiento radical.

El hecho de que esta utilización como combustible sea un modo habitual de valorización de los residuos y la circunstancia de que la sociedad considere esa sustancia como un residuo pueden constituir indicios de una acción, de una intención o de una obligación de desprenderse de ella a los efectos del artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156. Sin embargo, la existencia real de un residuo en el sentido de la Directiva debe verificarse a la vista del conjunto de circunstancias, teniendo en cuenta el objetivo de dicha Directiva y velando por que no se menoscabe su eficacia.

Edward Moitinho de Almeida Sevón

Gulmann Puissochet

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 15 de junio de 2000.

El Secretario

R. Grass

El Presidente de la Sala Quinta

D.A.O. Edward