CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 15 de noviembre de 2001 [1]

1. En el presente asunto el Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo Administrativo, Austria) ha planteado una serie de cuestiones referentes a la interpretación de la Directiva 75/442/CEE, [2] relativa a los residuos y del Reglamento (CEE) nº 259/93, [3] relativo a los traslados de residuos.

2. El Reglamento establece los procedimientos que han de seguirse cuando se trasladen residuos destinados a la valorización o a la eliminación de un Estado miembro a otro. Los procedimientos difieren según que los residuos vayan destinados a la valorización o a la eliminación; en particular, cuando se trata de residuos destinados a la eliminación, las autoridades del Estado miembro de expedición disponen de más motivos en los que pueden basar sus objeciones al traslado previsto.

3. El procedimiento principal tuvo su origen, en síntesis, en el deseo de ASA Abfall Services AG (en lo sucesivo, «ASA») de trasladar escorias de Austria a Alemania donde serían depositadas en una mina de sal abandonada con el objeto de proteger cavidades. ASA describió el traslado previsto como una operación de valorización de residuos. Las autoridades austriacas no opinan lo mismo, por considerar que los residuos van destinados a la eliminación.

4. El órgano jurisdiccional nacional pretende fundamentalmente que se dilucide, en primer lugar, si las citadas autoridades son competentes con arreglo al Reglamento o a cualquier otra disposición del Derecho comunitario para impugnar la clasificación de los residuos realizada por ASA y prohibir el traslado y, en segundo lugar, qué criterios determinan si una introducción de residuos en una mina es una operación de eliminación.

5. Antes de recoger con más detalle los antecedentes del procedimiento principal y las cuestiones planteadas, resulta fundamental dar un repaso a las disposiciones aplicables del Derecho comunitario que regulan los residuos y su traslado. Podrá observarse que la distinción entre residuos destinados a la eliminación y residuos destinados a la valorización es fundamental dentro de la sistemática de la legislación.

1 — Lengua original: inglés.

2 — Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129). El contenido material de la Directiva 75/442/CEE fue sustituido íntegramente por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32).

3 — 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).

La Directiva

6. La exposición de motivos de la Directiva 75/442 señala:

«Considerando que cualquier regulación en materia de gestión de residuos debe tener como objetivo 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;

Considerando que es importante favorecer la recuperación de los residuos y la utilización de materiales de recuperación a fin de preservar los recursos naturales [...]» [4]

7. El artículo 3, apartado 1, de la Directiva exige que los Estados miembros tomen las medidas adecuadas para fomentar, en primer lugar, a) «la prevención o la reducción de los residuos y de su nocividad» y, en segundo lugar, b) «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».

8. El artículo 5 de la Directiva consagra los principios de autosuficiencia y proximidad. Establece lo siguiente:

«1. Los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas, en cooperación con otros Estados miembros si ello es necesario o conveniente, para crear una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación, teniendo en cuenta las mejores tecnologías disponibles que no impliquen costes excesivos. Dicha red deberá permitir a la Comunidad en su conjunto llegar a ser autosuficiente en materia de eliminación de residuos y a cada Estado miembro individualmente tender hacia ese objetivo, teniendo en cuenta las circunstancias geográficas o la necesidad de instalaciones especializadas para determinado tipo de residuos.

2. Dicha red deberá permitir además la eliminación de los residuos en una de las instalaciones adecuadas más próximas, mediante la utilización de los métodos y las tecnologías más adecuados para garantizar una nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública.»

9. La Directiva define la «eliminación» como «cualquiera de las operaciones enumeradas en el anexo II A» [5] y la «valorización» como «cualquiera de las operaciones enumeradas en el anexo II B». [6]

4 — Considerandos tercero y cuarto.

5 — Artículo 1, letra e).

6 — Artículo 1, letra f).

10. Los anexos II A y II B de la Directiva [7] llevan por título «Operaciones de eliminación» y «Operaciones que dejan una posibilidad de valorización», respectivamente. Cada uno de estos anexos va precedido de una nota en la que se especifica que ésta pretende relacionar las operaciones «tal como se efectúan en la práctica» y que, de conformidad con el artículo 4, [8] «los residuos deben [eliminarse/valorizarse] sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos o métodos que puedan causar perjuicios al medio ambiente».

11. El anexo II A incluye entre las operaciones de eliminación enumeradas las siguientes:

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

D 3 Inyección en profundidad (por ejemplo, inyección de residuos bombeables en pozos, minas de sal, fallas geológicas naturales, etc.) [...]

D 12 Almacenamiento permanente (por ejemplo, colocación de contenedores en una mina, etc.).»

12. El anexo II B incluye entre las operaciones que dejan una posibilidad de valorización enumeradas:

«R 5 Reciclado o recuperación de otras materias inorgánicas.»

El Reglamento

13. El Reglamento nº 259/93 se basa en el artículo 130 S del Tratado CE. Su objetivo es proporcionar un sistema armonizado de procedimientos mediante los cuales pueda limitarse la circulación de los residuos para garantizar la protección del medio ambiente. [9]

14. Los orígenes del Reglamento nº 259/93 han de encontrarse en una propuesta [10] formulada por la Comisión en respuesta a la invitación hecha por el Consejo en su resolución de 7 de mayo de 1990 sobre la política en materia de residuos, [11] en la que la citada Institución consideraba, en particular, que «los traslados de los residuos

7 — Estos anexos fueron sustituidos, con arreglo a los artículos 17 y 18 de la Directiva, por la Decisión 96/350/CE de la Comisión, de 24 de mayo de 1996 (DO L 135, p. 32).

8 — Que exige que los Estados adopten las medidas necesarias a tal efecto.

9 — Sentencia de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo (C-187/93, Rec. p. I-2857), apartado 26.

10 — Propuesta de Reglamento (CEE) del Consejo 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, presentada por la Comisión el 10 de octubre de 1990 [COM(90) 415 final; DO C 289, p. 9].

11 — DO 1990, C 122, p. 2.

deberían quedar reducidos al mínimo necesario para hacer posible una eliminación sin riesgos para el medio ambiente y que deberían ser objeto de controles adecuados». [12]

15. La exposición de motivos del Reglamento nº 259/93 señala:

«Considerando que los traslados de residuos deben ser objeto de notificación previa a las autoridades competentes para que éstas puedan estar debidamente informadas, en particular, del tipo, movimiento y eliminación o valorización de dicho residuo y adoptar todas las medidas necesarias para la protección de la salud humana y el medio ambiente, incluida la posibilidad de oponer objeciones razonadas al traslado [...]» [13]

16. El Reglamento adopta las definiciones de «eliminación» y «valorización» empleadas en la Directiva. [14]

17. El título II del Reglamento se denomina «Traslados de residuos entre Estados miembros». Los capítulos A y B del título II establecen los procedimientos que han de seguirse para el traslado de residuos destinados a la eliminación y a la valorización, respectivamente.

18. El procedimiento para los traslados de residuos destinados a la valorización difiere según el tipo de residuos. Los anexos II a IV del Reglamento clasifican los residuos en tres listas. El anexo II contiene la «Lista verde de residuos», que «no entrañan normalmente riesgos para el medio ambiente, siempre que sean adecuadamente valorizados en el país de destino». [15] El anexo III contiene la «Lista naranja de residuos» y el anexo IV la «Lista roja de residuos», considerados especialmente peligrosos. Los traslados de residuos recogidos en el anexo II destinados a la valorización deberán ir acompañados simplemente de un documento que contenga la información requerida. [16] Los traslados de otros residuos destinados a la valorización (incluidos los residuos controvertidos en el procedimiento principal) [17] y los traslados de residuos destinados a la eliminación están sujetos al siguiente procedimiento.

19. Cuando el notificante, definido fundamentalmente como el productor o poseedor de los residuos, [18] tenga intención de trasladar dichos residuos de un Estado miembro a otro, deberá notificarlo a la autoridad competente de destino y enviar una copia

12 — Séptimo considerando de la exposición de motivos.

13 — Considerando noveno.

14 — Artículo 2, letras i) y k).

15 — Considerando decimocuarto de la exposición de motivos del Reglamento.

16 — Artículo 11.

17 — Parece existir cierta controversia en torno a si los residuos objeto de litigio en el procedimiento principal son peligrosos o no. El procedimiento seguido con arreglo al Reglamento indica que se trata de residuos enumerados en el anexo III del Reglamento («Lista naranja de residuos»).

18 — Artículo 2, letra g).

de la notificación a las autoridades competentes de expedición,[19] así como al destinatario.[20]

20. La notificación se efectuará mediante el documento de seguimiento emitido por la autoridad competente de expedición.[21] Al hacer la notificación, el notificante deberá cumplimentar el documento de seguimiento y, si las autoridades competentes se lo exigen, facilitar información y documentación adicionales.[22] La información facilitada por el notificante en el documento de seguimiento se referirá especialmente a varios factores, entre los que se encuentran: i) (primer guión) el origen, la composición y la cantidad de los residuos y ii) (quinto guión) las operaciones de eliminación o de valorización afectadas de entre las que figuran en el anexo II A o II B de la Directiva.[23]

21. En caso de traslados de residuos destinados a la valorización, el documento de seguimiento deberá también incluir detalles de: i) el método de eliminación previsto para los residuos remanentes una vez concluida la valorización; ii) la cantidad del material valorizado en relación con los residuos remanentes, y iii) el valor estimado del material valorizado.[24]

22. En el caso de los residuos destinados a la eliminación, corresponde al Estado miembro de destino conceder la autorización para el traslado. El Estado miembro de expedición[25] tiene derecho a formular objeciones y el Estado miembro de destino únicamente podrá conceder la autorización si no se formulasen dichas objeciones.[26] En caso de residuos destinados a la valorización, los Estados miembros de expedición y de destino[27] tienen derecho a formular objeciones a un traslado pero, por regla general,[28] no se requiere autorización expresa.[29]

23. La diferencia más significativa entre los procedimientos aplicables a los traslados de residuos destinados a la valorización y a la eliminación se encuentra en los motivos de objeción que pueden formular las diversas autoridades competentes afectadas al traslado previsto.

24. En el caso de los residuos destinados a la eliminación, las objeciones se basarán en lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3.[30] En particular, dicho artículo permite: i) a los Estados miembros prohibir de modo general o parcial u oponerse sistemáticamente a los traslados de residuos con el objeto de aplicar los principios de proximidad, de prioridad de la valorización y de autosuficiencia a nivel comunitario y nacio-

19 — Y, en su caso, de tránsito.

20 — Artículos 3, apartado 1 (residuos destinados a la eliminación), y 6, apartado 1 (residuos destinados a la valorización).

21 — Artículos 3, apartado 3, y 6, apartado 3.

22 — Artículos 3, apartado 4, y 6, apartado 4.

23 — Artículos 3, apartado 5, y 6, apartado 5.

24 — Artículo 6, apartado 5, guiones sexto, séptimo y octavo.

25 — Y, en su caso, de tránsito.

26 — Artículo 4, apartado 1, y 4, apartado 2.

27 — Y, en su caso, el tránsito.

28 — Cuando el residuo esté enumerado en el anexo IV («Lista roja de residuos», que recoge los residuos especialmente peligrosos) o no haya sido incluido en los anexos II, III («Lista naranja de residuos») o IV, las autoridades competentes afectadas deberán dar su consentimiento por escrito (artículo 10).

29 — Artículo 7, apartados 1 y 2.

30 — Artículo 4, apartado 2, letra c).

nal con arreglo a lo dispuesto en la Directiva [31] y ii) a las autoridades competentes de expedición y de destino, formular objeciones motivadas a los traslados previstos cuando éstos no se ajusten a lo dispuesto en la Directiva, para aplicar el principio de autosuficiencia a nivel comunitario y nacional. [32]

25. En el caso de los residuos destinados a la valorización, las objeciones se basarán en lo dispuesto en el artículo 7, apartado 4. [33] El artículo 7, apartado 4, letra a) [34] enumera cinco motivos en función de los cuales las autoridades competentes de destino y de expedición pueden formular objeciones motivadas. Los motivos segundo, tercero y cuarto no son objeto de controversia en el presente asunto. Los motivos primero y quinto —recogidos en los guiones primero y quinto del artículo 7, apartado 4, letra a)— son los siguientes:

«— con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 75/442/CEE, en particular en su artículo 7 [que se refiere a los planes nacionales de gestión de residuos], o [...]

— en caso de que la proporción entre residuo valorizable y no valorizable, el valor estimado de los materiales que hayan de valorizarse al final o el coste de la valorización y el coste de la eliminación de la fracción no valorizable hagan injustificable la valorización atendiendo a consideraciones económicas y medioambientales».

26. El artículo 30, apartado 1, exige que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para garantizar que los traslados de residuos se ejecuten de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento. Los controles que se realicen a tal efecto podrán incluir la inspección de documentos, la comprobación de la identidad y, cuando proceda, el control físico de los residuos. [35]

Los antecedentes del litigio principal y las cuestiones planteadas

27. En marzo de 1998, ASA, sociedad austriaca, notificó a la autoridad competente austriaca, el Bundesminister für Umwelt, Jugend und Familie (Ministro Federal de Medio Ambiente, Juventud y Familia), (en lo sucesivo, «Ministro Federal»), su intención de trasladar 7.000 toneladas de residuos a la mina Südwestdeutsche Salzwerke AG, situada en Alemania.

28. Según la notificación, los residuos que iban a trasladarse eran escorias generadas en Austria como desechos en la planta

31 — Artículo 4, apartado 3, letra a), inciso i).

32 — Artículo 4, apartado 3, letra b), inciso i).

33 — Artículo 7, apartado 2.

34 — El artículo 7, apartado 4, letra b), se refiere a las objeciones que pueden formular las autoridades competentes de tránsito, aspecto que no interesa en el presente caso.

35 — Artículo 30, apartado 3.

incineradora de residuos especiales y en dos centrales para desperdicios, y que son transformadas, según expresión de la sociedad solicitante, en un «producto específico» en una planta de tratamiento de residuos de Viena. Estaba previsto que los residuos fuesen introducidos en una mina de sal abandonada de la República Federal de Alemania, con el objeto de proteger cavidades (relleno de minas). Al parecer, la autoridad regional alemana competente consideró que la operación prevista era una operación de valorización. En los documentos de notificación, ASA calificó el uso previsto de los residuos que pretendía trasladar como «valorización» y lo clasificó en la operación R 5 del anexo II B («Reciclado o recuperación de otras materias inorgánicas»).

29. Mediante resolución de 19 de junio de 1998, el Ministro Federal formuló una objeción contra el traslado previsto, conforme al artículo 7, apartado 4, letra a), quinto guión, del Reglamento.[36] En su resolución, el Ministro Federal manifestó su opinión de que, si bien el motivo de objeción recogido en el artículo 7, apartado 4, letra a), quinto guión, se basaba en la relación entre parte valorizable y no valorizable, aquél también debía aplicarse análogamente cuando la parte del material valorizable sea cero, porque, de lo contrario, el motivo de objeción carecería de sentido: el notificante no tendría más que afirmar que los residuos iban a ser entregados en un depósito y destinados al 100 % a la valorización, y la autoridad del lugar de expedición no podría formular objeción alguna.

36 — Recogido en el punto 25 *supra*.

30. El Ministro Federal manifestó asimismo que cualquier depósito de residuos en minas constituía la operación de eliminación D 12 del anexo II A.

31. ASA presentó un recurso contra la resolución del Ministro Federal ante el Verwaltungsgerichtshof, en el que defiende que la opinión del citado Ministro de que todo depósito de residuos en minas está comprendido en la operación D 12 del anexo II A es incorrecta. ASA alegó que para poder clasificar una operación como una de las mencionadas en los anexos II A o II B, ha de examinarse previamente si dicha operación constituye una eliminación o una valorización y que el artículo 7, apartado 4, letra a), quinto guión, del Reglamento no prevé una objeción basada en que la operación prevista constituya no una valorización sino una eliminación.

32. El Verwaltungsgerichtshof señala en la resolución de remisión que el procedimiento para el traslado de residuos destinados a la valorización es menos riguroso que el aplicable al traslado de residuos destinados a la eliminación, lo que parece indicar que la autoridad competente de expedición puede prohibir el traslado de residuos clasificado por el notificante como traslado de residuos destinados a la valorización cuando considere que dicha clasificación es incorrecta y que se trata de un traslado destinado a la eliminación. No obstante, considera que cabe plantearse si el Reglamento confiere tal facultad a la autoridad y, en particular, si el artículo 7,

apartado 4, letra a), quinto guión, del Reglamento puede aplicarse en dichas circunstancias.

33. El Verwaltungsgerichtshof expresa también sus dudas acerca de la opinión manifestada por el Ministro Federal según la cual la introducción de residuos en las cavidades de una mina (relleno de minas) con la finalidad de proteger las minas debe calificarse de eliminación de residuos con independencia de las circunstancias del caso concreto.

34. Finalmente, señala que no está claro cómo se debe proceder para clasificar el tratamiento de los residuos que hayan de trasladarse en las operaciones enumeradas en el anexo II de la Directiva. El anexo sólo contiene descripciones de operaciones breves que, por sí solas, proporcionan poca información y hacen casi imposible una clasificación de un traslado de residuos concreto en un caso determinado, puesto que están formuladas de forma tan general que un tratamiento de residuos concreto puede incluirse en numerosos casos en varias de las operaciones enumeradas en el anexo. En especial, no está clara la delimitación entre operaciones de eliminación y operaciones de valorización, dado que el anexo no contiene definición alguna de la valorización.

35. En consecuencia, el Verwaltungsgerichtshof suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) La autoridad competente de expedición conforme al Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, 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 1993, L 30, p. 1), ¿está facultada para examinar la exactitud de la clasificación del tratamiento de los residuos que hayan de trasladarse, efectuada por el notificante conforme al artículo 6, apartado 5, quinto guión, del Reglamento nº 259/93, en una de las operaciones de tratamiento previstas en el anexo II B de la Directiva nº 75/442/CEE y, en caso de que la clasificación sea incorrecta, para prohibir el traslado de los residuos?

2) La autoridad competente de expedición, ¿puede ampararse en el supuesto del artículo 7, apartado 4, letra a), quinto guión, del Reglamento nº 259/93 para fundamentar una objeción, formulada contra el traslado de residuos, en que el traslado de residuos previsto se realiza, contrariamente a la clasificación efectuada por el notificante en el documento de seguimiento, no con fines de valorización, sino para su eliminación?

3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión:

¿En qué disposición del Reglamento nº 259/93 o de otras normas del Derecho comunitario puede basarse la autoridad competente de expedición para denegar el traslado de residuos, cuando el traslado, contrariamente a la información proporcionada por el notificante, no se realice con fines de valorización, sino de eliminación?

4) ¿Debe considerarse toda introducción de residuos en una mina, independientemente de las circunstancias concretas en que se realice, una eliminación de residuos en el sentido del Reglamento nº 259/93 en relación con el anexo II A de la Directiva 75/442/CEE (operación D 12)?

5) En caso de respuesta negativa a la cuarta cuestión:

¿Conforme a qué criterios debe efectuarse la clasificación en una operación del anexo II de la Directiva 75/442/CEE?»

36. Han presentado observaciones escritas ASA, los Gobiernos austriaco, alemán y neerlandés, así como la Comisión. Estuvieron representados en la vista, ASA, el Ministro Federal, los Gobiernos francés y alemán, así como la Comisión.

Los principios en que se basa la legislación comunitaria sobre residuos

37. Antes de analizar las cuestiones planteadas, resulta útil recordar cuáles son los principios en que se basa actualmente la legislación comunitaria sobre residuos.

38. La Directiva articula expresamente el principio de autosuficiencia, previendo que los Estados miembros tiendan hacia la autosuficiencia en materia de eliminación de residuos.[37] Dicho principio aparece mencionado en la exposición de motivos del Reglamento[38] y como un motivo de objeción, general o específico,[39] por parte de un Estado miembro (de expedición o de destino) a los traslados de residuos destinados a la eliminación.

39. La Directiva señala asimismo que conviene reducir los movimientos de residuos y que con este fin los Estados miembros pueden adoptar las medidas necesarias en el marco de sus planes de gestión que están obligados a establecer, conforme al artículo 7 de la misma[40] y para evitar los

37 — Artículo 5, apartado 1.

38 — Séptimo considerando.

39 — Artículos 4, apartado 3, letra a), inciso i), y 4, apartado 3, letra b), inciso i), resumidos en el punto 24 *supra*.

40 — Considerando noveno de la exposición de motivos.

traslados de residuos que no se ajusten a sus planes de gestión de residuos. [41]

40. Dichas propuestas deben interpretarse ahora a la luz de la distinción entre traslados de residuos destinados a la eliminación y de residuos destinados a la valorización establecida en el Reglamento, lo que da lugar a que los residuos destinados a la valorización «debían poder circular libremente entre los Estados miembros para ser tratados, en la medida en que su transporte no supusiese un peligro para el medio ambiente». [42]

41. El principio de corrección de los atentados al medio ambiente preferentemente en la fuente se establece en el artículo 174 CE, apartado 2 (antiguo artículo 130 R, apartado 2, del Tratado CE) como base para la actuación de la Comunidad en materia de medio ambiente; aparece recogido también en la Directiva 75/442. [43] En el ámbito de los residuos dicho principio aparece frecuentemente denominado principio de proximidad; el Tribunal de Justicia ha señalado que dicho principio requiere que los residuos deben gestionarse lo más cerca posible del lugar de producción, a fin de limitar al máximo su traslado. [44] Una norma nacional que exige la gestión de los residuos en territorio nacional representa la persecución de un objetivo que es conforme al principio de corrección, por lo que el Tribunal de Justicia no la consideró contraria a la Directiva 84/631, antecesora del Reglamento. [45]

Las tres primeras cuestiones planteadas

42. Las tres primeras cuestiones planteadas pretenden básicamente que se dilucide si el Derecho comunitario faculta a la autoridad competente del Estado miembro de expedición para examinar la exactitud de la clasificación del tratamiento de los residuos previsto y para prohibir el traslado en caso de que la clasificación sea incorrecta.

¿Puede la autoridad competente de expedición examinar la exactitud de la clasificación?

43. Mediante la primera parte de su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la autoridad competente de expedición puede examinar la exactitud de la clasificación de los residuos destinados a la valorización que hayan de trasladarse efectuada por el notificante.

41 — Artículo 7, apartado 3.

42 — Sentencia de 25 de junio de 1998, Dusseldorp (C-203/96, Rec. p. I-4075), apartado 33.

43 — Artículo 5, apartado 2.

44 — Sentencia de 9 de julio de 1992, Comisión/Bélgica (C-2/90, Rec. p. I-4431), apartado 34.

45 — Sentencia de 10 de mayo de 1995, Comisión/Alemania (C-422/92, Rec. p. I-1097), apartado 34.

44. Solamente ASA afirma que debe responderse negativamente a esta cuestión, mientras que los Gobiernos austriaco, francés, alemán y neerlandés, así como la Comisión, coinciden en que debe darse una respuesta afirmativa.

45. ASA basa fundamentalmente su tesis en dos motivos.

46. Primero, algunas de las objeciones que prevé el Reglamento en caso de traslados de residuos destinados a la valorización [46] se refieren únicamente a una de las autoridades, a la de expedición o la de destino: dado que las autoridades únicamente pueden formular aquellas objeciones que le competan, determinadas objeciones solamente pueden ser invocadas por la autoridad de destino. La objeción formulada por el Ministro Federal sobre la base del artículo 7, apartado 4, letra a), quinto guión, presupone que se conozcan la instalación de valorización en el lugar de destino, los costes de revalorización y eliminación en el país de destino, etc., lo que claramente no puede ser examinado por la autoridad de expedición (en particular, debido al plazo de treinta días señalado por el Reglamento), [47] sino que evidentemente puede ser examinado por la autoridad de destino. Además, si ambas autoridades pudieran formular objeciones sobre la base del artículo 7, apartado 4, letra a), quinto guión, existiría el riesgo de que se adoptasen decisiones divergentes.

47. Segundo, ASA señala que, dado que los residuos están comprendidos dentro del concepto de «mercancías», [48] el Reglamento ha de interpretarse a la luz del principio de la libre circulación de mercancías. Habida cuenta de que ni el principio de autosuficiencia ni el de proximidad son de aplicación al traslado de residuos destinados a la valorización, [49] el Reglamento consagra la primacía de la valorización (artículo 3 de la Directiva). La autoridad de destino puede formular una objeción basada en la clasificación incorrecta de la operación e impuesta en favor de la protección de la salud y del medio ambiente; desde el punto de vista de la libre circulación de mercancías, no obstante, no existe ninguna justificación para conferir el derecho a formular tal objeción a la autoridad de expedición, ya que ello facilitaría el proteccionismo.

48. Los Gobiernos austriaco, francés, alemán y neerlandés, así como la Comisión exponen varias argumentaciones en apoyo de su tesis de que a la primera parte de la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional se debe responder afirmativamente. Sus observaciones reflejan, además, una preocupación común: si la autoridad de expedición no pudiera examinar la exactitud de la clasificación, el procedimiento podría prestarse a abusos por parte de operadores sin escrúpulos que sientan la tentación de clasificar como destinados a la valorización residuos dirigidos, en realidad, a la eliminación, eludiendo de esta forma el procedimiento más riguroso que debe aplicarse a dicho traslado.

46 — Enumeradas en el artículo 7, apartado 4, letra a), véase el punto 25 *supra*.

47 — Artículo 7, apartado 2.

48 — Sentencia Comisión/Bélgica, citada en la nota 44 *supra*.

49 — Sentencia Düsseldorp, citada en la nota 42 *supra*.

49. No veo convincentes los argumentos de ASA.

50. En primer lugar, no acepto su argumento basado en la libre circulación de mercancías. Está claro que en el ámbito del traslado de residuos, la importancia de las preocupaciones medioambientales justifica plenamente el establecimiento de una excepción a los principios de libre circulación normales. Como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia Parlamento/Consejo,[50] el objetivo del Reglamento no es definir las características que deben poseer los residuos para circular libremente en el mercado interior, sino proporcionar un sistema armonizado de procedimientos mediante los cuales pueda limitarse la circulación de los residuos para garantizar la protección del medio ambiente. En el caso de los residuos destinados a la eliminación, en particular, los principios de proximidad y autosuficiencia implican claramente una obligación de los Estados miembros de no trasladar residuos destinados a la eliminación a otros lugares si pueden ser eliminados en una instalación nacional más próxima de forma adecuada desde el punto de vista medioambiental.

51. Análogamente, el hecho de que el Reglamento prevea la aplicación de controles dobles (por parte de los Estados miembros importadores y exportadores) está también justificada a mi juicio, aunque sea excepcionalmente, por motivos medioambientales. La necesidad de dobles controles resulta particularmente clara en el caso de los traslados de residuos destinados a la eliminación: el Estado de expedición puede tener un especial interés en evitar la exportación de residuos peligrosos para su eliminación en un Estado miembro limítrofe, dado que dicha eliminación puede tener graves consecuencias medioambientales para el Estado de expedición;[51] el Estado de destino puede estar interesado también en evitar la importación de residuos destinados a la eliminación en su territorio.[52]

52. Tampoco me convence la argumentación de ASA de que la autoridad de expedición no está en condiciones de examinar si la operación prevista es de valorización o de eliminación. El Reglamento exige que el notificante incluya información detallada en el documento de seguimiento relativa a los propios residuos y a la operación prevista.[53] Las autoridades competentes podrán solicitar además información y documentación adicionales.[54] No coincido con ASA en que la autoridad de expedición no puede comprobar los detalles de la operación de valorización prevista en el plazo de treinta días impuesto por el artículo 7, apartado 2. Puede señalarse asimismo que en caso de traslado de residuos destinados a la eliminación, en el que se acepta que la autoridad competente de expedición disponga de facultades de objeción más amplias, el plazo impuesto

50 — Citada en la nota 9, apartado 26.

51 — Véase el asunto Comisión/Alemania, citado en la nota 45, apartado 41.

52 — Véase, en general, el asunto Comisión/Bélgica, citado en la nota 44.

53 — Véanse los guiones primero, cuarto y quinto del artículo 3, apartado 5 (relativos a la eliminación), y los guiones primero, cuarto, quinto, sexto, séptimo y octavo del artículo 6, apartado 5 (relativos a la valorización).

54 — Artículos 3, apartado 4 (residuos destinados a la eliminación), y 6, apartado 4 (residuos destinados a la valorización).

por el artículo 4, apartado 2, letra b), es de veinte días.

53. Por otra parte, considero que muchos de los argumentos expuestos por los Estados miembros y por la Comisión en apoyo de una respuesta afirmativa a la primera parte de la primera cuestión son convincentes.

54. En concreto, me parece que quedaría desvirtuado todo el planteamiento del Reglamento, así como los principios en que está basado, si la autoridad de expedición no pudiese comprobar la exactitud de la clasificación de la operación relativa a los residuos prevista. Tendría poco sentido contar con un procedimiento aplicable a los traslados de residuos destinados a la eliminación que fuera más riguroso que el aplicable a los traslados de residuos destinados a la valorización, y reconocer a la autoridad competente de expedición amplios motivos de objeción a los traslados de residuos destinados a la eliminación, si dicha facultad de formular objeciones pudiese quedar irrevocablemente anulada, en la práctica, en el supuesto de que el notificante se equivocase al clasificar la operación prevista.

55. Como se verá más tarde en el contexto de las cuestiones cuarta y quinta planteadas, resulta a veces difícil establecer la línea divisoria entre las operaciones destinadas a la eliminación y a la valorización. Por ello, cabe esperar que de vez en cuando un notificante clasifique incorrectamente residuos que van a ser trasladados, bien de buena fe o —como temen algunos de los que formulan observaciones al Tribunal de Justicia— con la finalidad de eludir el procedimiento más riguroso aplicable a los traslados destinados a la eliminación. Impedir que la autoridad de expedición compruebe si la clasificación inicial del notificante es correcta sería incompatible a mi juicio con el principio de que los residuos deben ser eliminados lo más cerca posible del lugar en que fueron producidos, para limitar en lo posible el traslado de residuos, y con el principio de que los Estados miembros deben trabajar en aras del logro de la autosuficiencia en la eliminación de los residuos. Además, no es inimaginable que el propio notificante pueda suscitar en la notificación una duda acerca de la exactitud de la clasificación; sin embargo, ello no tendría seguramente ningún sentido si en tal circunstancia la autoridad competente de expedición no tuviera ninguna facultad de comprobación.

56. Puede encontrarse un apoyo adicional a dicha tesis en la redacción del Reglamento. El quinto guión del artículo 7, apartado 4, letra a),[55] por ejemplo, prevé claramente que la autoridad competente de expedición pueda efectuar determinadas comprobaciones de hecho en relación con la operación de valorización prevista; en consecuencia, no es correcto afirmar, como lo hace ASA, que la citada autoridad no puede verificar dichos extremos. Además, la exigencia (recogida en los artículos 3, apartado 5, y 6, apartado 5) de que el notificante facilite en la notificación la información detallada establecida, y la facultad (contemplada en los artículos 3, apartado 4, y 6, apartado 4) de todas las autoridades competentes de

55 — Recogido en el punto 25 *supra*.

solicitar información y documentación adicionales, tienen presumiblemente por objeto facilitar la comprobación por parte de las autoridades competentes de que se trate, y la autoridad competente de expedición puede —como he explicado—[56] estar legítimamente interesada en impedir un traslado de residuos destinados en realidad a la eliminación.

57. Pero quizás la razón más sencilla y convincente a favor de la tesis de que la autoridad de expedición pueda comprobar la exactitud de la clasificación es la de que a través de ella —y en algunos casos únicamente a través de ella— puede asegurarse de que los residuos sean trasladados con arreglo a lo establecido en el Reglamento, según lo exigido por el artículo 30, apartado 1.

¿Puede la autoridad competente de expedición prohibir un traslado de residuos clasificados incorrectamente como residuos destinados a la valorización?

58. En la segunda parte de su primera cuestión el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si la autoridad competente de expedición puede prohibir un traslado de residuos clasificados incorrectamente como residuos destinados a la valorización.

59. ASA no ha formulado observaciones sobre este punto, dado que según su opinión respecto a la primera parte de la primera cuestión, aquél no se plantea. No obstante, ASA reconoce en el contexto de sus observaciones sobre la tercera cuestión que una clasificación que sea deliberada y fraudulentamente incorrecta puede ser considerada contraria al Derecho nacional del Estado miembro de expedición y que la autoridad competente de expedición puede en tales circunstancias —pero únicamente en tales circunstancias— formular objeciones a la clasificación con arreglo al artículo 7, apartado 4, letra a), segundo guión, que permite a las autoridades competentes de expedición y de destino formular objeciones motivadas si el traslado no se ajusta a las disposiciones legales nacionales en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud. En tal caso, la autoridad de expedición puede prohibir el traslado, dado que, de lo contrario, se socavaría la eficacia del Derecho comunitario.

60. Los Gobiernos austriaco, alemán y neerlandés no plantean específicamente la cuestión de si la autoridad de expedición puede prohibir un traslado de residuos clasificados incorrectamente como destinados a la valorización, si bien se desprende de manera razonablemente clara del tenor de sus observaciones sobre la primera cuestión en su conjunto que están a favor de una respuesta afirmativa. El Gobierno francés considera, por otra parte, que una clasificación incorrecta no genera por sí sola la facultad de prohibir el traslado.

56 — Véase el punto 51 *supra*.

61. La Comisión alega que, dado que la sistemática del Reglamento —que tiene por finalidad garantizar la comprobación y el control efectivo de los traslados de residuos— se basa en la notificación de un traslado previsto a un receptor determinado con vistas a un uso específico, parece lógico que no debe seguirse un procedimiento «incorrecto» —a saber, cuando la clasificación no refleja la realidad jurídica determinada por una de las autoridades competentes—.

62. A mi juicio, una vez aceptado que la autoridad de expedición puede formular objeciones al traslado previsto, los objetivos de la legislación y, en definitiva, el sentido común requieren que dicha autoridad pueda prohibir el traslado. Sería claramente contrario al objetivo del Reglamento y a los principio que lo sustentan, que una autoridad competente de expedición no pudiera impedir un traslado previsto en el supuesto de que considerara que dicho traslado, aun cuando hubiera sido clasificado formalmente por el notificante como traslado de residuos destinados a la valorización, era en realidad un traslado de residuos destinados a la eliminación.

63. El ejercicio por parte de la autoridad de expedición de su facultad de prohibir dicho traslado no dejará, naturalmente, al notificante sin una vía de recurso. Si acepta la decisión de la autoridad de que los residuos deben ser reclasificados como residuos destinados a la eliminación, podrá modificar la notificación en tal sentido, o proponer una nueva notificación; si no acepta la decisión, podrá solicitar la revisión judicial de la misma.

¿Qué disposición del Derecho comunitario faculta a la autoridad de expedición para comprobar la clasificación y prohibir un traslado clasificado incorrectamente?

64. Las cuestiones segunda y tercera planteadas por el órgano jurisdiccional nacional, deben examinarse conjuntamente. Mediante su segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si la autoridad competente de expedición puede ampararse en el supuesto del artículo 7, apartado 4, letra a), quinto guión, del Reglamento, para fundamentar una objeción en que el traslado de residuos previsto se realiza con fines de eliminación y no, como indica el notificante, con fines de valorización. En su tercera cuestión, que se plantea únicamente para el caso de que se responda negativamente a la segunda cuestión, el órgano jurisdiccional remitente desea saber en qué disposición puede basarse la autoridad competente de expedición para denegar el traslado de residuos, cuando éste, contrariamente a la información proporcionada por el notificante, no se realice con fines de valorización sino de eliminación.

65. Hay que recordar que conforme al quinto guión del artículo 7, apartado 4, letra a), la autoridad competente de destino y de expedición podrá formular objeciones motivadas al traslado previsto «en caso de que la proporción entre residuo valorizable y no valorizable, el valor estimado de los materiales que han de valorizarse al final o el coste de la valorización y el coste de la eliminación de la fracción no valorizable hagan injustificable la valorización atendiendo a consideraciones económicas y medioambientales». Conforme al primer

guión de dicha disposición, las autoridades competentes podrán formular objeciones motivadas «con arreglo a lo dispuesto en la Directiva 75/442, en particular, su artículo 7». El artículo 7 de la Directiva exige a los Estados miembros elaborar planes de gestión de residuos.

66. ASA alega que, aun cuando —en contra de su principal alegación sobre la primera cuestión— la autoridad de expedición esté facultada para comprobar la exactitud de la clasificación y prohibir un traslado clasificado incorrectamente, su objeción no puede basarse en el artículo 7, apartado 4, letra a), quinto guión, puesto que dicho motivo de objeción presupone indiscutiblemente que la operación prevista sea, desde el punto de vista técnico, una operación de valorización. El Gobierno neerlandés coincide en lo esencial, mientras que el Gobierno francés señala que, una vez que la autoridad de expedición ha reclasificado una operación prevista como de eliminación y no de valorización, ya no puede invocar los motivos de objeción a los traslados con fines de valorización recogidos en el artículo 7, apartado 4.

67. Por otra parte, los Gobiernos austriaco y alemán consideran que la objeción a que se refiere el artículo 7, apartado 4, letra a), quinto guión, puede ser invocada por la autoridad de expedición cuando el traslado de residuos previsto sea con fines de eliminación y no, como indica el notificante, con fines de valorización, mientras que la Comisión afirma que, si bien la redacción de los artículos 4, apartado 2, letra c) y 7, apartado 2, del Reglamento parece indicar que los motivos de objeción recogidos en los artículos 4, apartado 3, y 7, apartado 4, son taxativos, una objeción basada en que la clasificación de la operación prevista es incorrecta es de distinta índole y puede ser planteada aun cuando no esté explícitamente mencionada en las citadas disposiciones.

68. Coincido con ASA y con el Gobierno neerlandés en que el motivo de objeción mencionado en el artículo 7, apartado 4, letra a), quinto guión, no se proyectó para las circunstancias contempladas por el órgano jurisdiccional nacional. A mi juicio, está claro que lo que se intenta es que dicho motivo se formule en el supuesto de que los datos facilitados en el documento de seguimiento con arreglo a los tres últimos guiones del artículo 6, apartado 5 (el método de eliminación previsto para los residuos remanentes una vez concluida la valorización; la cantidad del material valorizado en relación con los residuos remanentes; el valor estimado del material valorizado) indiquen que la operación de valorización prevista no tendría sentido desde el punto de vista económico o medioambiental. Ha de tenerse presente en este contexto que, si bien la legislación comunitaria sobre residuos consagra la primacía de la valorización sobre la eliminación, ello no quiere decir que cualquier operación de valorización prevista tenga que ser aprobada: la propia legalidad de las operaciones de valorización está supeditada a la consideración principal, que es la protección del medio ambiente. [57]

57 — Artículo 4 de la Directiva: véase el punto 10 *supra*.

69. No obstante, el hecho de que la autoridad competente de expedición no pueda invocar el artículo 7, apartado 4, letra a), quinto guión, como motivo de objeción a un traslado previsto de residuos clasificados incorrectamente como destinados a la valorización no quiere decir que dicha autoridad no pueda hacer nada por impedir dicho traslado. El artículo 30, apartado 1, del Reglamento establece que los Estados miembros «adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los traslados de residuos se ejecuten de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento». A mi juicio, esta disposición general faculta ampliamente a la autoridad competente de expedición para impedir un traslado de residuos clasificado incorrectamente como destinados a la valorización: me parece meridianamente claro que tal traslado no puede ajustarse a lo dispuesto en el Reglamento, dado que *ex hypothesi* una operación ha sido clasificada incorrectamente en contra de las definiciones de dichas operaciones adoptadas por el Reglamento.

70. En relación con las tres primeras cuestiones planteadas concluyo, en consecuencia, que la autoridad competente de expedición podrá, con arreglo al artículo 30 del Reglamento, tanto comprobar si los residuos que se pretende trasladar han sido clasificados correctamente como residuos destinados a la eliminación o residuos destinados a la valorización, como prohibir un traslado de residuos que haya sido clasificado incorrectamente.

Las cuestiones cuarta y quinta planteadas

71. Las cuestiones cuarta y quinta del órgano jurisdiccional nacional también deben examinarse conjuntamente. La cuarta cuestión pretende que se dilucide si toda introducción de residuos en una mina, independientemente de las circunstancias concretas en que se realice, debe considerarse una eliminación de residuos en el sentido de la legislación. La quinta cuestión, que se plantea únicamente para el caso de que se dé una respuesta negativa a la cuarta cuestión, pregunta conforme a qué criterios debe efectuarse la clasificación de una operación enumerada en el anexo II de la Directiva.

72. Los Gobiernos francés y neerlandés y la Comisión afirman que debe responderse afirmativamente a la cuarta cuestión: toda introducción de residuos en una mina es por definición una operación de eliminación del epígrafe D 12 del anexo II A, «Almacenamiento permanente (por ejemplo, colocación de contenedores en una mina, etc.)»; el Gobierno neerlandés y la Comisión añaden que también puede clasificarse en el D 1 [«Depósito en el suelo o en su interior (por ejemplo, descarga, etc.)»] o el D 3 [«Inyección en profundidad (por ejemplo, inyección de residuos bombeables en pozos, minas de sal, fallas geológicas naturales, etc.)»]

73. ASA y los Gobiernos austriaco y alemán consideran que debe responderse negativamente a la cuarta cuestión, y señalan que debe examinarse caso por caso

la cuestión de si una operación de relleno de minas es de valorización o de eliminación. Las observaciones coinciden considerablemente en lo que respecta a los criterios aplicables, aun cuando, como puede suponerse, se sacan conclusiones diferentes de la aplicación de dichos criterios a la operación de que se trata. ASA y el Gobierno alemán afirman que constituye una operación de valorización del epígrafe R 5 del anexo II A. El Gobierno austriaco en sus observaciones escritas no pretendió clasificar la operación objeto de controversia en el procedimiento principal, indicando simplemente (de acuerdo con el tenor de la cuestión planteada) los criterios que consideraba aplicables, si bien en la vista el Ministro Federal sugirió que se trataba de una operación de eliminación del epígrafe D 12 del anexo II B.

74. Tanto el Gobierno alemán como la Comisión aceptan que un uso concreto de residuos puede en la práctica ser tanto una operación de valorización como una operación de eliminación, pero llegan a conclusiones diferentes. El Gobierno alemán afirma que considerar automáticamente dichas operaciones como operaciones de eliminación y no de valorización sería contrario a la Directiva, que requiere que se fomente la valorización. La Comisión considera, por el contrario, que los objetivos de la legislación sobre residuos exigen que se aplique, a pesar de todo, el procedimiento más riguroso por el que se rigen los traslados de residuos destinados a la eliminación.

75. A mi juicio, no sería adecuado responder a la cuarta cuestión del órgano jurisdiccional alemán en los términos absolutos en que aparece formulada. No es sorprendente que las observaciones presentadas ante el Tribunal de Justicia se centren en el tipo de operación objeto de controversia en el procedimiento principal y considero que sería imprudente en el contexto del presente asunto pretender imponer una respuesta definitiva que pudiera aplicarse a todos los restantes tipos de introducción de residuos en una mina que puedan concebirse. Es más, me parece que es perfectamente posible proporcionar al órgano jurisdiccional nacional la orientación que necesita para resolver el litigio del que conoce sin establecer dicha regla general. En consecuencia, paso a examinar la quinta cuestión, a la que son también aplicables muchas de las observaciones expuestas acerca de la cuarta cuestión.

76. Mediante su quinta cuestión, el órgano jurisdiccional nacional pretende básicamente que se dilucide qué criterios determinan si una operación concreta —en el presente caso, la introducción de residuos en una mina— es una operación de eliminación o de valorización. Ha de recordarse que la relevancia inmediata de dicha distinción para el resultado del litigio principal reside en que el Reglamento establece procedimientos para el traslado transfronterizo de residuos que son diferentes según se trate de residuos destinados a la valorización o a la eliminación. Se producen otras consecuencias para la propia operación, dado que con arreglo a la Directiva los requisitos de obtención de permiso para la realización de operaciones de eliminación son más rigurosos que en el caso de las operaciones de valorización. De ahí que exista un riesgo real de que operaciones de eliminación sean catalogadas deliberadamente como operaciones de valorización con vistas a eludir esos requisitos más

rigurosos; en consecuencia, constituye una necesidad imperiosa que las operaciones previstas sean examinadas detenidamente y que se compruebe su clasificación.

77. No acepto la tesis del Gobierno alemán y de la Comisión de que un uso concreto de residuos pueda ser tanto una operación de valorización como una operación de eliminación. La legislación comunitaria sobre residuos se ha basado históricamente en una distinción entre residuos destinados a la valorización y residuos destinados a la eliminación.[58] Se pondrían en peligro la coherencia y la efectividad de dicha legislación si una determinada operación pudiese estar comprendida en ambas categorías. No es extraño, sin embargo, que una operación concreta pueda tener elementos tanto de valorización como de eliminación, en cuyo caso me parece claro que los objetivos de la legislación exigen que la operación sea tratada como una operación de eliminación, con las consecuencias que implica dicha clasificación.

78. Tampoco acepto la tesis del Gobierno alemán de que —en realidad— cuando no esté clara cuál es la clasificación correcta, una operación debe clasificarse como valorización, atendiendo al hecho de que la Directiva concede prioridad a la valorización sobre la eliminación. El principio de prioridad de la valorización sobre la eliminación establecido en el artículo 3, apartado 1, letra b), de la Directiva[59] significa —como señala aquél— simplemente que debe fomentarse la valorización: es de sentido común que la valorización será en líneas generales más adecuada desde el punto de vista medioambiental que la eliminación. La prioridad concedida a la valorización reconoce que es probable que ésta favorezca más la protección del medio ambiente que la eliminación. Por ello, aquélla es más esencial aún para garantizar que residuos destinados a una operación que tenga elementos de eliminación —y que, por ende, es probable que resulten menos conciliables con dichos intereses de protección— no sean trasladados siguiendo el procedimiento menos riguroso aplicable a los traslados de residuos destinados a la valorización.

79. Las observaciones sobre las cuestiones cuarta y quinta proponen básicamente los siguientes criterios aplicables: i) si los residuos pueden ser usados de nuevo después de la operación; ii) el nivel de peligro de los residuos, y iii) el objetivo de la operación y la utilidad de los residuos para la misma.

80. En primer lugar, tanto el Gobierno francés como el neerlandés consideran decisivo que los residuos puedan ser usados de nuevo después de la operación. El Gobierno neerlandés señala que el

58 — Véase el punto 5 *supra*.

59 — Mencionado en el punto 7 *supra*.

artículo 3, apartado 1, letra b), inciso i),[60] de la Directiva pone como ejemplos de valorización el «reciclado, nuevo uso, recuperación o cualquier otra acción destinada a obtener materias primas secundarias». El «reciclado o recuperación de otras materias inorgánicas» del epígrafe R 5 del anexo II B significa operaciones destinadas a recuperar materias primas procedentes de residuos, posibilitando que puedan ser usadas de nuevo. La introducción de residuos en una mina no está comprendida en dicho epígrafe, dado que no se trata de una recuperación y los residuos ya no pueden ser usados como materia prima secundaria en un nuevo ciclo.

81. La Comisión considera, en cambio, que la «valorización» puede entenderse en el sentido de que incluye el uso directo y provechoso de los residuos con un objetivo determinado. Aunque la Directiva no contiene ninguna definición expresa de la valorización, limitándose a proporcionar ejemplos, la Comisión considera asimismo que puede servir de cierto apoyo lo dispuesto en el artículo 3, apartado 1, letra b), inciso i). Afirma que incluso un uso directo y determinado de los residuos no modificados puede en principio constituir una valorización, por ejemplo a través del «esparcimiento sobre el suelo en provecho de la agricultura o la ecología» según se señala en el epígrafe R 10 del anexo II B. La introducción de residuos en una mina como relleno con un efecto estabilizador puede, por tanto, ser una valorización en el sentido de un nuevo uso de los residuos al mismo tiempo que una eliminación, en el sentido de depósito o almacenamiento permanente.

82. Aunque considero que puede deducirse del propio término «operación de valorización» y de la lista contenida en el anexo II B que lo que se entiende por «valorización» será generalmente un proceso mediante el cual los productos vuelven a su anterior estado o son transformados en productos utilizables o mediante el cual se extraen o producen determinados componentes utilizables,[61] acepto la sugerencia de la Comisión de que determinados usos de residuos no modificados pueden constituir excepcionalmente una valorización, por ejemplo, a través de su «utilización principal como combustible u otro modo de producir energía» del epígrafe R 9 del anexo II B o el «esparcimiento sobre el suelo en provecho de la agricultura o la ecología» del epígrafe R10. Concluyo, en consecuencia, que el criterio de si los residuos pueden ser usados de nuevo después de una determinada operación, no constituye un criterio decisivo para la clasificación de ésta como eliminación o valorización.

83. En segundo lugar, ASA y el Gobierno austriaco consideran aplicable el criterio del nivel de peligrosidad de los residuos utilizados: cuanto más peligrosos sean los residuos utilizados, más probable es que se trate de una operación de eliminación. ASA añade que cuando no existe riesgo de perjuicios para el medio ambiente, como en el caso de los residuos no peligrosos que

60 — Mencionado en el punto 4 *supra*.

61 — Véanse, además, los puntos 52 a 54 de mis conclusiones en la sentencia Tombesi y otros (asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, Rec. 1997, pp. I-3561 y ss., especialmente p. I-3564).

—según ASA— [62] son objeto de controversia en el procedimiento principal, no es necesario adoptar una clasificación como la eliminación que implica consecuencias jurídicas más rigurosas.

84. No acepto la alegación de que la peligrosidad de los residuos utilizados es un criterio aplicable para determinar si una operación concreta es de valorización o de eliminación. La valorización de residuos peligrosos no representa una contradicción. En efecto, la valorización de categorías específicas de dichos residuos aparece regulada en varios instrumentos comunitarios. [63] Además, la afirmación de ASA de que no es necesario clasificar una operación relativa a residuos no peligrosos como eliminación, dado que no existe riesgo de perjuicios para el medio ambiente, es claramente insostenible: la clasificación de residuos como peligrosos o no peligrosos es distinta de la clasificación de una operación como valorización o eliminación; es posible que residuos no peligrosos sean eliminados o valorizados de forma que perjudique al medio ambiente; de igual modo, es posible [64] que residuos peligrosos sean eliminados o valorizados adecuadamente desde el punto de vista medioambiental.

85. En tercer lugar, ASA y los Gobiernos austriaco y alemán están de acuerdo en que el objeto de la operación y la utilidad de los residuos para la misma son criterios aplicables, si bien ASA señala simplemente que la operación ha de tener por objeto la valorización y que los residuos utilizados han de ser idóneos para la operación, lo que es de escasa ayuda. Ambos Gobiernos centran fundamentalmente su atención en si la operación es necesaria por razones técnicas o de seguridad, por ejemplo (en el caso del relleno de minas) para garantizar la estabilidad, y en si los residuos utilizados tienen cualidades específicas que los hacen idóneos para dicha operación, por ejemplo (una vez más en el caso del relleno de minas) propiedades hidráulicas y capacidad para aguantar la presión. ASA y el Gobierno alemán añaden que, dado que el objeto de la Directiva es proteger los recursos naturales fomentando la valorización de los residuos mediante el reciclado, nuevo uso, recuperación o cualquier otro proceso, [65] procede asimismo examinar si la operación utiliza residuos en lugar de materias primas (por ejemplo, en el caso del relleno de minas, excavaciones procedentes de nuevas minas o recursos naturales como arena o grava), en cuyo caso se tratará de valorización. Estoy de acuerdo con esta consideración. No obstante, me parece que dicho criterio constituye fundamentalmente otro aspecto de la comprobación más general mencionada *supra*, a saber, el

62 — Véase la nota 17.

63 — Véanse, por ejemplo, las Directivas del Consejo 75/439/CEE, de 16 de junio de 1975, relativa a la gestión de aceites usados (DO L 194, p. 23; EE 15/01, p. 91) en su versión modificada por la Directiva 87/101/CEE, de 22 de diciembre de 1986 (DO 1987, L 42, p. 43); 94/67/CE, de 16 de diciembre de 1994, relativa a la incineración de residuos peligrosos (DO L 365, p. 34), y 91/157/CEE, de 18 de marzo de 1991, relativa a las pilas y a los acumuladores que contengan determinadas materias peligrosas (DO L 78, p. 38).

64 — Y efectivamente, en principio, necesario: artículo 4 de la Directiva —reflejado en la nota que antecede a los anexos II A y II B, mencionada en el punto 10 *supra*— exige a los Estados miembros «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».

65 — Véanse, en particular, la exposición de motivos y el artículo 3, apartado 1, letra b), inciso i).

objetivo de una determinada operación y la utilidad para ésta de los residuos empleados.

86. A mi juicio, la comprobación del objetivo principal de una operación constituye el criterio correcto para determinar si dicha operación debe clasificarse como eliminación o valorización. El factor decisivo está en si los residuos son utilizados (o usados de nuevo) con un objetivo adecuado. Dicho de otro modo, si los residuos no fueran idóneos para una determinada operación, ¿se llevaría a cabo pese a ello dicha operación, utilizando otro material? Aplicando dicho criterio al caso de un depósito de residuos para rellenar cavidades en una mina abandonada, sería necesario determinar si, a falta de dichos residuos, los responsables de la mina habrían dispuesto lo necesario para que se rellenara la mina con otro material, con un objetivo distinto del almacenamiento de residuos, por ejemplo, por razones técnicas o de seguridad de la propia mina.

87. Dicha comprobación es la que mejor se adapta, a mi juicio, a la sistemática de la Directiva; tiene, además, el mérito de la sencillez. Además, concilia los criterios de idoneidad de los residuos para la operación y del nuevo uso de los residuos sin perjuicio de los recursos naturales, no otorgando un papel preponderante a ninguno de los dos criterios. Así, si la operación —por ejemplo, el relleno de cavidades en una mina abandonada— era necesaria por razones de seguridad o técnicas, cabría claramente esperar que los residuos utilizados sean especialmente adecuados para dicha operación, debido a sus propiedades específicas. Ello constituiría, a su vez, un exponente de que si no se hubiesen introducido los residuos, hubiera sido necesaria otra sustancia que tuviese las mismas propiedades, lo que indicaría que se trataba de una operación de valorización y no de eliminación. No obstante, sería necesario comprobar si se daba tal circunstancia: el mero hecho de que se rellene una mina abandonaba con residuos que resulten idóneos a tal efecto, no sería suficiente para catalogar la operación como valorización si no existiese una necesidad independiente de dicha operación.

88. En la comprobación propuesta anteriormente tiene cabida de manera similar otro factor que, si bien no ha sido mencionado por quienes formulan observaciones, puede a mi juicio ser de utilidad a la hora de determinar si los residuos son utilizados con un objetivo adecuado e independiente, a saber, si el poseedor de los residuos paga por la operación o es pagado por ella. Efectivamente, la Comisión sugirió dicho planteamiento en su Comunicación de 1989 titulada «Una estrategia comunitaria para la gestión de los residuos», [66] que constituyó el germen del Reglamento. En su Comunicación la Comisión concluye su debate sobre el traslado de residuos destinados a la eliminación con la siguiente afirmación: «La situación es diferente si los residuos han de ser reciclados por el receptor. El poseedor tendrá que pagar por la eliminación final de los residuos. Cuando los residuos van destinados al reciclado, el reciclador paga al poseedor de los residuos». Aunque no se trate de un planteamiento categórico —al parecer, en algunos sectores como el mercado de recuperación de disolventes, constituye una práctica normal que sea el poseedor quien pague al destinatario, para que la

66 — Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, SEC(89)934 final, de 18 de septiembre de 1989.

operación de valorización resulte económicamente viable— me parece que la dirección en que se efectúe el pago constituye un factor potencialmente significativo.

89. Concluyo, pues, sobre la quinta cuestión del órgano jurisdiccional nacional que un depósito de residuos en una mina abandonada constituirá una operación de eliminación o de valorización en función de cuál sea el objetivo principal de la operación y, en particular, de si, a falta de residuos, tendría que haberse utilizado otra sustancia para rellenar la mina con un objetivo distinto del almacenamiento de los residuos.

Conclusión

90. Por consiguiente, considero que debe responderse de la siguiente forma a las cuestiones planteadas por el Verwaltungsgerichtshof:

1) El artículo 30 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, faculta a la autoridad competente de expedición i) para comprobar si los residuos que se pretende trasladar han sido clasificados correctamente como residuos destinados a la eliminación o residuos destinados a la valorización, y ii) para prohibir un traslado de residuos que haya sido clasificado incorrectamente.

2) Un depósito de residuos en una mina abandonada constituirá una operación de eliminación o de valorización en función de cuál sea el objetivo principal de la operación y, en particular, de si, a falta de residuos, tendría que haberse utilizado otra sustancia para rellenar la mina con un objetivo distinto del almacenamiento de los residuos.