CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 26 de septiembre de 2002 [1]

1. Mediante el presente recurso, interpuesto con arreglo al artículo 226 CE, la Comisión alega que las objeciones planteadas por la República Federal de Alemania contra determinados traslados de residuos hacia otros Estados miembros con el fin de ser utilizados como combustible eran injustificadas y contrarias al artículo 7, apartados 2 y 4, 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 (en lo sucesivo, «Reglamento»). [2] Por consiguiente, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7, apartados 2 y 4, del Reglamento.

2. En esencia, el presente asunto hace referencia a la distinción entre operaciones dirigidas a la eliminación de residuos y operaciones dirigidas a su valorización y, en particular, a la cuestión de si la incineración de residuos en un proceso industrial por el que se genera energía que se utilizará en dicho proceso debe considerarse una operación de eliminación o de valorización.

Disposiciones aplicables de Derecho comunitario

La Directiva sobre residuos

3. El artículo 3, apartado 1, de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos en su versión modificada [3] (en lo sucesivo, «Directiva sobre residuos» o «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».

1 — Lengua original: inglés.

2 — DO L 30, p. 1.

3 — 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), y por la Directiva 91/692/CEE del Consejo, de 23 de diciembre de 1991 (DO L 377, p. 48).

4. 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 un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud pública.»

5. La Directiva define «eliminación» como «cualquiera de las operaciones enumeradas en el anexo II A» [4] y «valorización» como «cualquiera de las operaciones enumeradas en el anexo II B». [5]

4 — Artículo 1, letra e).

5 — Artículo 1, letra f).

6. Los anexos II A y II B de la Directiva [6] llevan por título «Operaciones de eliminación» y «Operaciones que dejan una posibilidad de valorización», respectivamente. Cada anexo 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, [7] «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».

7. El anexo II A incluye entre las operaciones de eliminación:

«D 10 Incineración en tierra».

8. El anexo II B incluye entre las operaciones de valorización:

«R 1 Utilización principal como combustible o como otro medio de generar energía».

6 — En su versión adaptada por la Decisión 96/350/CE de la Comisión, de 24 de mayo de 1996, por la que se adaptan los Anexos II A y II B de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos (DO L 135, p. 32).

7 — Que exige que los Estados miembros adopten las medidas necesarias con el mismo fin.

El Reglamento

9. El Reglamento se basa en el artículo 130 S del Tratado CE (actualmente artículo 175 CE, tras su modificación). Su objetivo es establecer un sistema armonizado de procedimientos mediante los cuales pueda limitarse la circulación de los residuos para garantizar la protección del medio ambiente. [8]

10. 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 deben seguirse para trasladar los residuos para su eliminación o su valorización, respectivamente.

11. El Reglamento adopta las definiciones de «eliminación» y «valorización» utilizadas en la Directiva. [9]

12. 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. [10] 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». [11] 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. [12] Los traslados de otros residuos (incluidos los residuos controvertidos en el procedimiento principal) destinados a la valorización y los traslados de residuos destinados a la eliminación están sujetos al siguiente procedimiento.

13. Cuando el productor o poseedor de los residuos, definido generalmente como el notificante, [13] tenga intención de trasladar dichos residuos de un Estado miembro a otro, deberá notificarlo a la autoridad competente de destino y enviar una copia de la notificación a las autoridades competentes de expedición, [14] así como al destinatario. [15]

14. La notificación se efectuará mediante el documento de seguimiento emitido por la

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

9 — Artículo 2, letras i) y k).

10 — En su versión adaptada por la Decisión 94/721/CE de la Comisión, de 21 de octubre de 1994, por la que se adaptan los Anexos II, III y IV del Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo 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, en virtud del apartado 3 de su artículo 42 (DO L 288, p. 36).

11 — Considerando 14 de la exposición de motivos del Reglamento.

12 — Artículos 1, apartado 3, y 11 del Reglamento.

13 — Artículo 2, letra g).

14 — Y, en su caso, de tránsito.

15 — Artículos 3, apartado 1 (residuos para su eliminación), y 6, apartado 1 (residuos para su valorización).

autoridad competente de expedición.[16] 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.[17] La información facilitada por el notificante en el documento de seguimiento se referirá especialmente a varios factores, entre los que se encuentran: i) el origen, la composición y la cantidad de los residuos y ii) las operaciones de eliminación o de valorización afectadas de entre las que figuran en el anexo II A o II B de la Directiva.[18]

15. 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.[19]

16. 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[20] tiene derecho a formular objeciones y el Estado miembro de destino únicamente podrá conceder la autorización si no se formulasen dichas objeciones.[21] En caso de residuos destinados a la valorización, los Estados miembros de expedición y de destino[22] tienen derecho a formular objeciones a un traslado pero, por regla general,[23] no se requiere autorización expresa.[24]

17. 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.

18. En el caso de los residuos destinados a la eliminación, las objeciones se basarán en lo dispuesto en el artículo 4, apartado 3.[25] 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 nacional con arreglo a lo dispuesto en la Directiva[26] 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.[27]

16 — Artículos 3, apartado 3, y 6, apartado 3.
17 — Artículos 3, apartado 4, y 6, apartado 4.
18 — Artículos 3, apartado 5, y 6, apartado 5, primer y quinto guión.
19 — Artículo 6, apartado 5, sexto, séptimo y octavo guión.
20 — Y, en su caso, de tránsito.
21 — Artículo 4, apartados 1 y 2.
22 — Y, en su caso, de tránsito.
23 — 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).
24 — Artículo 7, apartados 1 y 2.
25 — Artículo 4, apartado 2, letra c).
26 — Artículo 4, apartado 3, letra a), inciso i).
27 — Artículo 4, apartado 3, letra b), inciso i).

19. En el caso de los residuos destinados a la valorización, las objeciones se basarán en lo dispuesto en el artículo 7, apartado 4.[28] El artículo 7, apartado 4, letra a)[29] enumera cinco motivos que permiten a las autoridades competentes de destino y de expedición formular objeciones motivadas, de los cuales sólo el quinto es relevante en el presente asunto. El motivo quinto —recogido en el guión quinto del artículo 7, apartado 4, letra a)— es el siguiente:

«— 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».

Jurisprudencia del Tribunal de Justicia

20. Dos sentencias del Tribunal de Justicia tienen un interés especial en el marco del presente asunto.

21. En primer lugar, el Tribunal de Justicia declaró, en el asunto Dusseldorp,[30] que los principios de autosuficiencia y proximidad no son aplicables a los residuos destinados a la valorización; los residuos de este tipo deben poder circular libremente entre los Estados miembros para ser tratados, en la medida en que su transporte no suponga un peligro para el medio ambiente.

22. En segundo lugar, declaró en el asunto ASA[31] que la característica esencial de una operación de valorización de residuos reside en el hecho de que su finalidad principal es que los residuos puedan cumplir una función útil, sustituyendo el uso de otros materiales que hubieran debido emplearse para desempeñar este cometido, lo que permite preservar los recursos naturales. Dicho asunto hacía referencia, entre otras cuestiones, a la correcta clasificación, a los efectos del Reglamento (es decir, como operación de eliminación o de valorización), del depósito de residuos en una antigua mina de sal, con objeto de tapar galerías (relleno de minas).

23. El Tribunal de Justicia declaró asimismo en la sentencia ASA que los artículos 4, apartado 3, y 7, apartado 4, enumeran taxativamente los casos en los que los Estados miembros pueden oponerse a un traslado de residuos entre Estados miembros.[32]

El recurso por incumplimiento

24. El presente recurso por incumplimiento tiene su origen, de forma indirecta, en

28 — Artículo 7, apartado 2.

29 — 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.

30 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de junio de 1998 (C-203/96, Rec. p. I-4075), apartados 33 y 34.

31 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de febrero de 2002, ASA (C-6/00, Rec. p. I-1961), apartado 69.

32 — Sentencia ASA, citada *supra*, apartado 36.

varias propuestas de traslados de residuos de Alemania a Bélgica. Dichos traslados fueron notificados a las autoridades competentes alemanas como traslados de residuos para su valorización; sin embargo, las autoridades alemanas consideraron que se trataba, en realidad, de operaciones de eliminación.

25. Los traslados afectaban a dos categorías de residuos diferentes.

26. En primer lugar, residuos que ya habían sido transformados en carburantes de sustitución en Alemania. Se mezclaron con serrín residuos como sedimentos de goma laca, colorante, látex, aceite y fenol, residuos halogenados y no halogenados de destilación de la recuperación de disolventes, disolventes no halogenados, residuos de la limpieza de envases, costras de revoque, arcilla blanqueadora, residuos de aluminio, etc. Esta mezcla se destinaba a la incineración en hornos de cemento, donde sustituía hasta un tercio de la energía que se utilizaba habitualmente, proveniente de fuentes primarias. En algunos casos el valor calorífico de los residuos alcanzaba como mínimo los 11.000 kJ/kg.

27. En segundo lugar se hallaban los residuos que debían ser transformados en un carburante de sustitución llamado «Resolfuel» en una planta en Bélgica. Estos residuos consistían en residuos de carbón activo y grafito, residuos de destilación que contenían disolventes, materiales impregnados con disolventes (absorbentes, alúmina y serrín, este último contaminado parcialmente con sustancias orgánicas e inorgánicas), residuos de sustancias sintéticas termorresistentes, residuos sintéticos mixtos, sedimentos que contienen sustancias sintéticas polimerizadas, virutas de madera, serrín, fibras de madera y residuos de la fabricación de papel. El «Resofuel» resultante se destinaba a la incineración, particularmente en hornos de cemento, donde podía reemplazar en su totalidad la energía procedente de fuentes primarias.

28. En Alemania, las autoridades competentes en la materia regulada por el Reglamento son los Länder. Las autoridades de Renania del Norte-Westfalia, Baden-Wurtemberg, Renania-Palatinado y Baja Sajonia formularon objeciones contra los traslados propuestos, argumentando que los residuos estaban destinados a su eliminación, no a su valorización, y que esta eliminación iba a tener lugar en Alemania. En el caso de los dos primeros Länder, estas decisiones se basaban en sendas circulares emitidas por los Ministerios de Medio Ambiente correspondientes, por las que se establecían los criterios de distinción entre valorización y eliminación en el caso de incineración de los residuos. En particular, para que una operación de este tipo pueda clasificarse como valorización bajo el epígrafe R 1 del anexo II B de la Directiva («Utilización principal como combustible o

como otro medio de generar energía» [33]), los residuos en cuestión —y en el caso de residuos mixtos, cada uno de los tipos de residuos que los componen— debe tener un valor calorífico mínimo de 11.000 kJ/kg, debe consumirse al menos un 75 % de la energía generada mediante la operación y no deben superarse los umbrales prescritos de sustancias contaminantes contenidas en los residuos. Salvo que se reúnan todos estos requisitos, la operación se clasificará como eliminación bajo el epígrafe D 10 o D 11 del anexo II A («Incineración en tierra» o «Incineración en el mar»).

29. La Comisión, tras recibir varias denuncias relativas a las objeciones presentadas por las autoridades alemanas contra los traslados proyectados de los residuos antes mencionados, dirigió en primer lugar un escrito a Alemania invitándola a presentar sus observaciones. En su escrito de contestación, Alemania mantuvo que la práctica controvertida respetaba las disposiciones de Derecho comunitario aplicables en la materia y confirmaban la opinión de las autoridades federales competentes de que los traslados en cuestión se referían a residuos destinados a su eliminación.

30. La Comisión, no convencida por este argumento, remitió a Alemania un escrito de requerimiento en el que manifestaba su opinión de que los traslados en cuestión se referían a residuos destinados a su valorización, y que por tanto las autoridades alemanas sólo podían formular objeciones basándose en los motivos recogidos en el artículo 7, apartado 4, del Reglamento. La Comisión mantuvo que la incineración de residuos en los hornos de cemento belgas constituía una operación de valorización, comprendida en el epígrafe R 1 del anexo II B de la Directiva sobre residuos, esto es, «Utilización principal como combustible [...]», o bien bajo el epígrafe R 13, «Acumulación de residuos para someterlos a cualquiera de las operaciones enumeradas entre R 1 y R 12 (con exclusión del almacenamiento temporal previo a la recogida en el lugar de producción)», en combinación con el epígrafe R 1.

31. En su escrito de contestación, Alemania mantuvo su postura. Puesto que la Comisión seguía opinando que los traslados a Bélgica de los residuos en cuestión afectaban a residuos para su valorización, y que por tanto sólo podían formularse objeciones sobre la base del artículo 7, apartado 4, del Reglamento, en febrero de 1999 dirigió a Alemania un dictamen motivado en virtud del artículo 169, apartado 1, del Tratado CE (actualmente artículo 226 CE, apartado 1). Dado que continuaba considerando, pese a la respuesta de Alemania, que las medidas controvertidas eran contrarias al Reglamento, la Comisión interpuso el presente recurso por incumplimiento.

33 — De hecho, cuando se aprobaron las circulares el anexo II B de la Directiva aún no había sido adaptado por la Decisión de la Comisión 96/350, citada en la nota 6. La operación que ahora se describe bajo el epígrafe R 1 estaba recogida en el epígrafe R 9; sin embargo, en la versión alemana (a diferencia de las versiones francesa o inglesa) el tenor era «Utilización como combustible (salvo en caso de incineración directa)». No obstante, Alemania hace referencia en todos sus escritos a la versión actual del anexo II B, reconociendo así que la diferencia entre las dos versiones alemanas se debía a un error de redacción.

Admisibilidad

32. Alemania considera que el recurso es inadmisible, puesto que la Comisión, ni en la fase administrativa previa ni en el recurso presentado ante el Tribunal de Justicia, especifica cuál es el objeto del procedimiento de una forma lo suficientemente clara para permitirle defenderse. Las decisiones administrativas que la Comisión cuestiona no pueden identificarse en el escrito de requerimiento, en el dictamen motivado ni en el recurso. La Comisión hace referencia simplemente a tres circulares emitidas por los Länder de Renania del Norte-Westfalia y Baden-Wurtemberg. No obstante, estas circulares no contienen «objeciones injustificadas relativas a determinados traslados de residuos hacia otros Estados miembros para ser utilizados principalmente como combustible», puesto que únicamente establecen los criterios generales para distinguir entre la eliminación térmica y la valorización de energía.

33. Por el contrario, la Comisión declara que delimitó el objeto del recurso con gran precisión, tanto durante la fase precontenciosa como en el escrito del recurso. En concreto, este escrito confirma que «se impugnan las prácticas administrativas de las autoridades competentes de los Länder federal de Renania del Norte-Westfalia, Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia y Renania-Palatinado porque no son conformes con el Tratado». Esta práctica se manifiesta tanto en circulares de los ministerios competentes como en resoluciones individuales de las autoridades competentes, mediante las que se formularon objeciones con arreglo al artículo 4 del Reglamento, en parte sobre la base de las circulares, contra determinados traslados de residuos proyectados.

34. Según reiterada jurisprudencia, el escrito de requerimiento y el dictamen motivado emitidos por la Comisión delimitan el objeto del litigio y, en consecuencia, éste ya no puede ser ampliado. En efecto, la posibilidad de que el Estado miembro afectado presente sus observaciones constituye una garantía esencial establecida por el Tratado y su observancia es un requisito sustancial de forma de la regularidad del procedimiento por el que se declara un incumplimiento de un Estado miembro. [34] Uno de los fines del escrito de requerimiento consiste en garantizar que el Estado miembro afectado conoce las cuestiones sobre las que debe defenderse. [35]

35. El escrito de requerimiento de la Comisión, de siete páginas, hace referencia de forma detallada a las dos denuncias que iniciaron el procedimiento y a las circulares emitidas por las autoridades de Renania del Norte-Westfalia y Baden-Wurtemberg. Establece claramente que, basándose en las circulares, las autoridades competentes formularon objeciones contra los traslados controvertidos en las dos denuncias. Asi-

34 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de noviembre de 1999, Comisión/Italia (C-365/97, Rec. p. I-7773), apartado 23.

35 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de diciembre de 1982, Comisión/Dinamarca (211/81, Rec. p. 4547), apartado 8.

mismo, hace referencia a otras decisiones de las autoridades de Baja Sajonia y Renania-Palatinado, citando fechas en ambos casos y señalando que las decisiones se basaban en la afirmación de que las operaciones de que se trataba constituían operaciones de eliminación, no de valorización. El escrito de requerimiento señala que la Comisión considera que los traslados deben considerarse destinados a la valorización, y que el artículo 7, apartado 4, letra a), del Reglamento es la disposición pertinente a efectos de posibles objeciones. En particular, especifica que la Comisión opina que la operación está comprendida en el epígrafe R 1 del anexo II B de la Directiva («Utilización principal como combustible [...]») y no en el epígrafe D 10 del anexo II A («Incineración en tierra»). El escrito de requerimiento concluye que:

«Tomando en consideración la información de que dispone actualmente, la Comisión considera en consecuencia que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud [del Reglamento], del artículo 189, apartado 2 [del Tratado CE (actualmente artículo 249 CE)] y, en particular, del artículo 7, apartados 2 y 4 de [la Directiva].»

36. En mi opinión, el escrito de requerimiento, teniendo en cuenta el contenido que se acaba de describir, identificaba adecuadamente, tal como exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los elementos esenciales de la postura de la Comisión. En contestación a dicho escrito, Alemania remitió a la Comisión una respuesta de dieciocho páginas donde exponía sus motivos en su totalidad. Expresaba la opinión de que, mientras el Derecho comunitario no definiera mejor los conceptos de eliminación y valorización, las autoridades nacionales debían establecer criterios específicos para las operaciones comprendidas en los epígrafes D 10 del anexo II A y R 1 del anexo II B de la Directiva. Según Alemania, la valorización implica que el principal objetivo de la operación es la generación de energía. Los distintos criterios utilizados pretenden garantizar que una operación sólo se clasifique como valorización cuando se cumpla dicha definición.

37. Por lo que respecta al dictamen motivado, el Tribunal de Justicia ha declarado que el propósito de la obligación que el artículo 226 CE impone a la Comisión de emitir un dictamen motivado es «dar ocasión al Estado miembro para justificar su postura y, en su caso, permitir que la Comisión consiga que el Estado miembro se adapte voluntariamente a las exigencias del tratado. En caso de que este esfuerzo por llegar a una solución no se vea coronado por el éxito, la finalidad del dictamen motivado es definir el objeto del litigio». [36]

38. En el presente asunto, el dictamen motivado se expresa en los mismos términos que el escrito de requerimiento. Ade-

36 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 27 de mayo de 1981, Essevi et Salengo (asuntos acumulados 142/80 y 143/80, Rec. p. 1413), apartado 15.

más, cita la normativa comunitaria aplicable y añade un resumen de la jurisprudencia relevante. La Comisión inicia el análisis del incumplimiento alegado con la siguiente afirmación:

«La Comisión mantiene la opinión de que los traslados en cuestión están destinados a la valorización, y que, en consecuencia, un Estado miembro sólo puede formular objeciones a un traslado de residuos sobre la base de los criterios establecidos en el artículo 7, apartado 4, letra a), del Reglamento nº 259/93, o bien del artículo 130 T del Tratado, y que las medidas adoptadas por la República Federal de Alemania no están justificadas y vulneran, por tanto, el Derecho comunitario.»

39. El dictamen motivado contiene igualmente un resumen de los motivos expuestos por Alemania en su respuesta al escrito de requerimiento, y a continuación el rechazo de la Comisión de dichos motivos. Concluye con la declaración de que Alemania «ha vulnerado el artículo 7, apartados 2 y 4, del Reglamento (CEE) nº 259/93».

40. Alemania remitió de nuevo su respuesta al dictamen motivado, manteniendo su postura anterior y haciendo referencia a la «falta de claridad» del dictamen motivado.

41. Cabe admitir que el escrito de requerimiento y el dictamen motivado podrían haber sido redactados con mayor precisión. Sin embargo, del contenido que se acaba de resumir resulta claramente que los documentos definen de forma suficiente el objeto del litigio, tal como exige la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. Además, el dictamen motivado no amplió dicho objeto en comparación con el escrito de requerimiento (ni el escrito del recurso lo hizo en comparación con el dictamen motivado), lo que no habría estado permitido.

42. A la vista de todo lo expuesto, concluyo que el recurso interpuesto por la Comisión es admisible.

Cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia

43. La Comisión argumenta que la práctica administrativa controvertida de los Länder alemanes es contraria al artículo 7, apartados 2 y 4, del Reglamento: el artículo 7, apartado 2, establece claramente que las autoridades competentes del Estado miembro sólo podrán formular objeciones contra el traslado de residuos para su valorización hacia otro Estado miembro sobre la base del artículo 7, apartado 4, que no incluye el principio de autosuficiencia que parecen invocar las autoridades competentes de estos Länder en sus objeciones contra los traslados de residuos, sobre la base de circulares administrativas. Por tanto, se discute esencialmente si la operación a la

que estaban sometidos los residuos en cuestión constituye una operación de eliminación o de valorización. En particular, las partes discrepan sobre si los Länder tenían competencia para establecer criterios no recogidos en la normativa comunitaria relativa a los residuos para distinguir entre dos tipos de operación a efectos de aplicación del Reglamento, sobre el significado exacto de «utilización principal como combustible o como otro medio de generar energía» en el epígrafe R 1 del anexo II B de la Directiva y sobre si los criterios específicos que los Länder han establecido en el presente asunto son válidos, en el sentido de que reflejan correctamente los criterios inherentes a la Directiva. A continuación se examinarán dichas cuestiones de forma consecutiva.

Discrecionalidad de los Estados miembros para establecer criterios

44. En primer lugar, Alemania alega que los Estados miembros tienen la facultad de establecer sus propios criterios para distinguir entre operaciones de eliminación y de valorización en casos como el de autos, dada la superposición que puede existir entre una operación de eliminación encuadrada en el epígrafe D 10, «Incineración en tierra» y una operación de valorización según el epígrafe R 1, «Utilización principal como combustible o como otro medio de generar energía», y teniendo en cuenta la ausencia de otros criterios en el Derecho comunitario.

45. Alemania hace referencia a otros Estados miembros que han establecido igualmente criterios de distinción, en concreto exigiendo un valor calorífico mínimo (aparentemente de 5.000 kJ/kg en Francia, entre 9.500 kJ/kg y 15.000 kJ/kg en la región flamenca de Bélgica, entre 11.500 kJ/kg y 15.000 kJ/kg en los Países Bajos y 21.000 kJ/kg en el Reino Unido).

46. Asimismo, menciona las conclusiones que presenté en el asunto Tombesi, [37] donde hice referencia a «la necesidad de los Estados miembros de establecer normas y orientaciones prácticas para la aplicación día a día de la Directiva, proporcionando a los particulares el nivel necesario de seguridad jurídica» y declaré que:

«En el estado actual de la Directiva, considero que debe dejarse cierta libertad a los Estados miembros para definir criterios más detallados para la aplicación del término "operación de valorización" a las diversas situaciones que pueden plantearse en la práctica.»

47. Del mismo modo, Alemania menciona las conclusiones del Abogado General Sr.

37 — Punto 56 de las conclusiones presentadas en el asunto Tombesi y otros (asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, Rec. 1997, p. I-3561).

Tesauro en el asunto Comisión/Consejo,[38] que hacía referencia a la base jurídica adecuada para la adopción de la Directiva 91/156 del Consejo,[39] que modificaba en sustancia la versión original de la Directiva sobre residuos.[40] El Abogado General señaló lo siguiente:

«[La Directiva] determina las grandes líneas de la acción que los Estados miembros deberán emprender para asegurar que la gestión de los residuos en el marco de la Comunidad se efectúe según modalidades aptas para garantizar la protección del medio ambiente y de la salud. No obstante, los Estados miembros siguen siendo en lo fundamental libres para definir los contenidos de dicha acción y los medios que serán utilizados.

[...]

En lo que atañe, en particular, a las condiciones de competencia, la Directiva [...] no establece reglas comunes relativas a la actividad de gestión de los residuos, sino que se limita a definir los principios en los que debe inspirarse la acción de los Estados. Se sigue de ello que cada Estado miembro tiene la facultad de adoptar en dicha materia las disposiciones que estime más oportunas para la realización de los objetivos ordenados. Quiere ello decir que las modalidades de eliminación y de reciclado de los residuos podrán diferir, incluso considerablemente, de un Estado miembro al otro [...]»

48. Sin embargo, en mi opinión, en el asunto Tombesi se trata de una situación diferente a la del presente caso en un aspecto material: la cuestión que se planteó ante el Tribunal de Justicia era si determinadas sustancias que contenían desechos derivados de ciclos de producción o de consumo constituían residuos. Para poder responder a la cuestión consideré, dada la definición que la Directiva ofrece de residuo, que con arreglo a la Directiva, «la única cuestión que se plantea es si la sustancia de que se trata es objeto de una operación de eliminación o valorización a efectos de los anexos II A o II B».[41] Puesto que Italia había impuesto criterios adicionales para la definición de residuos que la Directiva no mencionaba, en el párrafo siguiente al citado por Alemania señalé que «de hecho, probablemente no sea necesario, a efectos de los presentes asuntos, determinar el alcance de la facultad discrecional conferida a los Estados miembros, ya que está claro que los Decretos-ley italianos que suscitaron las cuestiones de los órganos jurisdiccionales nacionales son contrarios a la Directiva».[42] Por tanto, resulta evidente que, con toda lógica, no estaba sugiriendo que los Estados miembros tenían un poder discrecional sin trabas para delimitar los conceptos de eliminación

38 — Conclusiones presentadas en el asunto C-155/91 (Rec. 1993 p. I-939), puntos 8 y 9.

39 — Citada en la nota 3.

40 — Directiva 75/442, citada en la nota 2.

41 — Punto 57 de mis conclusiones.

42 — *Ibidem*.

y valorización. Siempre que el Derecho o la práctica nacional sea manifiestamente contraria a la Directiva —como era el caso en el asunto Tombesi y, en mi opinión, también en el presente asunto—, la cuestión de la discrecionalidad es irrelevante.

49. Por lo que respecta a las afirmaciones del Abogado General Sr. Tesauro en el asunto Comisión/Consejo, de una lectura más detenida de sus conclusiones se desprende que éste estaba haciendo referencia al marco jurídico general de la gestión nacional de residuos que la Directiva proponía, y no a los términos específicos definidos en ella. De hecho, comienza su examen con las palabras «en lo que atañe a su *contenido,* la Directiva (además de definir los conceptos que delimitan su ámbito de aplicación) establece [...]».[43] Puede considerarse que las diferencias entre las prácticas de los Estados miembros a las que se refiere el Abogado General conciernen a las políticas nacionales en materia de gestión de residuos, por ejemplo para fomentar una menor producción de residuos y su nocividad o para fomentar su reciclado. Debe tenerse en cuenta que el asunto Comisión contra Consejo cuestionó la base jurídica elegida por el Consejo para adoptar la Directiva 91/156,[44] y que por tanto la discusión se centró en los objetivos de la normativa. Nada en las conclusiones —ni en la sentencia del Tribunal de Justicia— sugiere que el Abogado General previera que los Estados miembros debían aplicar sus propios criterios a las operaciones de eliminación y valorización descritos en los anexos II A y II B de la Directiva.

50. Alemania menciona también que el Tribunal de Justicia, en el asunto ARCO,[45] declaró:

«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 [sobre residuos].»

51. No obstante, ello no es relevante para el presente asunto, puesto que la Directiva contiene «disposiciones comunitarias específicas» que describen las operaciones de eliminación y valorización. Debe señalarse que el Tribunal de Justicia, en el párrafo siguiente, señaló que «la opinión de la sociedad [...] tampoco resulta pertinente, habida cuenta del tenor literal del concepto de residuo que se menciona en el artículo 1, letra a) de la Directiva». Al contrario de lo que opina Alemania, por tanto, las afirmaciones realizadas por el Tribunal de Justicia en el asunto ARCO confirman la postura según la cual los Estados miembros no

43 — Punto 8; subrayado en el original.

44 — Citada en la nota 3.

45 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de junio de 2000, ARCO Chemie Nederland y otros (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, Rec. p. I-4475), apartado 70.

pueden introducir especificaciones sobre las definiciones contenidas en la Directiva.

52. Las inaceptables consecuencias del hecho de que se permita a los Estados miembros aplicar sus propios criterios de esta forma son evidentes si se observan los valores caloríficos mínimos que, según Alemania, algunos Estados miembros exigen para que la incineración de residuos con recuperación del calor generado pueda ser clasificada como una operación de valorización bajo el epígrafe R 1 del anexo II B de la Directiva. Como ya se ha señalado, dichos valores caloríficos oscilan entre 5.000 kJ/kg en Francia y 21.000 kJ/kg en el Reino Unido. La aplicación, por parte de los Estados miembros (y posiblemente por diferentes regiones en un mismo Estado miembro), de unos umbrales tan diversos contravendría los objetivos tanto de la Directiva, cuyos fines incluyen «[una terminología común] para hacer más eficaz la gestión de los residuos en la Comunidad»,[46] como del Reglamento, que se aprobó sobre la premisa de que los distintos Estados miembros aplicarían los mismos procedimientos a los residuos destinados a operaciones particulares. Como señala la Comisión, si los Estados miembros tuvieran libertad para establecer sus propios criterios divergentes para determinar qué operaciones deben clasificarse como operaciones de valorización, se reduciría en gran medida el efecto del artículo 7, apartado 4, del Reglamento, que enumera de forma exhaustiva los casos en que los Estados miembros pueden oponerse al traslado de residuos destinados a su valorización.[47]

53. Esto no significa que no pueda ser útil y válido un criterio uniforme basado en el valor calorífico para distinguir entre operaciones de valorización y eliminación, si se establece a nivel comunitario. Sin embargo, hasta la fecha aparentemente aún no ha sido posible acordar dicho criterio.

54. Tanto la Comisión como Alemania hacen referencia al proyecto remitido por la Comisión al comité de adaptación técnica en 1999[48] de conformidad con la Directiva, que prevé que las modificaciones necesarias para adaptar los anexos de la Directiva al progreso científico y técnico se aprobarán de conformidad con un procedimiento que implica a un comité compuesto por representantes de los Estados miembros.[49] Dicho documento presentaba una serie de sugerencias dirigidas a limitar los traslados de residuos destinados a su incineración. Una de las opciones que se consideraba era el desarrollo de criterios para distinguir más claramente entre «incineración en tierra», comprendida en el epígrafe D 10 del anexo II A, y «Utilización principal como combustible o como otro medio de generar energía», comprendida en el epígrafe R 1 del anexo II B. Uno de los

46 — Véase el tercer considerando de la exposición de motivos de la Directiva 91/156, citada en la nota 3.

47 — Sentencia ASA, citada en la nota 31, apartado 36.

48 — 28 de enero de 1999, XIE3/KW D(99).

49 — Artículos 17 y 18.

criterios que se barajaban era el del valor calorífico: se proponía el establecimiento de un límite de 17.000 kJ/kg. Sin embargo, aparentemente una mayoría de los Estados miembros no aceptó una distinción basada en el valor calorífico.

«Utilización [...] como combustible o como otro medio de generar energía»

55. Alemania señala que la «utilización [...] como combustible o como otro medio de generar energía» del epígrafe R 1 del anexo II B de la Directiva debe interpretarse en función del objetivo perseguido por la operación. Por ello, para que pueda considerarse valorización, la operación de incineración debe perseguir de forma principal que los residuos se utilicen como fuente de energía. Alemania considera que dicho principio, que ilumina la práctica de los Länder controvertida en el presente asunto, refleja precisamente el criterio establecido por el Tribunal de Justicia en la sentencia ASA,[50] que hace referencia también a la finalidad principal de la operación.

56. Por el contrario, la Comisión considera que el factor decisivo a los efectos del epígrafe R 1 del anexo II B de la Directiva consiste en que los residuos sean utilizados como combustible. Esto será así solamente si, en primer lugar, su combustión genera energía térmica y, en segundo lugar, si la energía así generada se utiliza efectivamente; de este modo, los residuos que se incineran reemplazan de hecho otras fuentes de energía. Si no se cumplen dichas condiciones, no existe utilización como combustible, sino simplemente incineración. La Comisión señala que los residuos que han de ser trasladados están compuestos por residuos mixtos destinados a ser utilizados como combustible en la industria cementera belga. Estos residuos están destinados incuestionablemente a ser utilizados en las fábricas cementeras belgas de forma que su combustión genere energía térmica que es consumida efectivamente, reemplazando, en un caso, hasta un tercio de la energía procedente de otras fuentes primarias comúnmente utilizadas y, en el otro, la totalidad de dicha energía. En consecuencia, los residuos van a ser utilizados como combustible. Con respecto a la sentencia ASA, la Comisión menciona la afirmación del Tribunal de Justicia según la cual «la característica esencial de una operación de valorización de residuos reside en el hecho de que su finalidad principal es que los residuos puedan cumplir una función útil, sustituyendo el uso de otros materiales que hubieran debido emplearse para desempeñar este cometido, lo que permite preservar los recursos naturales».[51] Considera que, a la luz del análisis que se acaba de presentar, la aplicación de dicho criterio en el presente caso conduce ineludiblemente a la conclusión de que el uso de residuos mixtos en fábricas cementeras debe clasificarse como una operación de valorización.

57. El análisis de la Comisión me parece razonable. Desde el punto de vista del

50 — Citada en la nota 31, apartado 69.

51 — Apartado 69.

sentido común y según sus propios términos, la expresión «utilización [...] como combustible o como otro medio de generar energía» debe comprender los dos criterios que la Comisión propone. En primer lugar, si la incineración de residuos no genera más energía de la que consume —por ejemplo, porque los residuos en cuestión no arden fácilmente, de forma que sea necesaria más energía para su ignición y/o para que continúe ardiendo que la que se genera mediante la incineración misma— no habrá energía de sobra suficiente que pueda utilizarse como combustible. En segundo lugar, aun cuando se genere un remanente de energía, sólo podrá considerarse que los residuos son utilizados como combustible o como otro medio de generar energía si se utiliza efectivamente dicha energía. Por tanto, el concepto de utilización de los residuos como combustible o como otro medio de generar energía implica inevitablemente que, en la medida en que se utiliza en este sentido, reemplaza energía obtenida de fuentes primarias. Esto es manifiestamente coherente con el concepto de valorización.

58. Por otra parte, puede considerarse que la finalidad principal de una operación de incineración que es parte integral de un proceso industrial y que genera un remanente de energía destinado a ser utilizado en dicho proceso industrial es la utilización de los residuos como combustible. Puesto que dicha utilización de los residuos reemplazará evidentemente otro combustible, se conservarán fuentes naturales de energía. Interpretado de este modo, el tenor del epígrafe R 1 del anexo II B de la Directiva puede considerarse una aplicación del criterio establecido por el Tribunal de Justicia en la sentencia ASA, [52] a saber, que la finalidad principal de una operación de valorización es que los residuos puedan cumplir una función útil, sustituyendo el uso de otros materiales que hubieran debido emplearse para desempeñar este cometido, lo que permite preservar los recursos naturales. Tal como propuse en las conclusiones que presenté en dicho asunto, el factor decisivo es si los residuos son utilizados con un objetivo adecuado: si los residuos no fueran idóneos para una determinada operación, ¿se llevaría a cabo pese a ello dicha operación, utilizando otro material? [53] En el caso de residuos utilizados como combustible en una fábrica cementera, la respuesta a dicha pregunta es necesariamente afirmativa: a falta de residuos disponibles, la fábrica continuaría operando, utilizando otro combustible.

59. Resulta útil comparar el presente caso con el asunto Comisión contra Luxemburgo, [54] otro recurso por incumplimiento relativo a traslados proyectados de residuos domésticos destinados a la incineración con recuperación incidental de la energía generada. En las conclusiones que presento también hoy señalo que, en el caso de residuos que van a incinerarse en una planta creada con este fin, la respuesta a la pregunta que se ha formulado antes es claramente negativa: a falta de residuos disponibles, no tendría lugar la incineración. En estas circunstancias, no sería correcto describir dicha operación como valorización sólo porque cuando hay residuos y son incinerados el calor generado

52 — Citada en la nota 31, apartado 69.

53 — Punto 86.

54 — Asunto C-458/00 (sentencia de 13 de febrero de 2003, Rec. pp. I-1553 y ss., especialmente p. I-1555), punto 42 de las conclusiones.

mediante esta operación es utilizado, total o parcialmente, para generar energía. Este hecho no conduce por sí mismo a que la finalidad principal de la incineración sea la utilización de los residuos como combustible o como otro medio para generar energía.

60. Además, en el presente caso, aparentemente, [55] las denuncias dirigidas a la Comisión que llevaron finalmente al presente recurso por incumplimiento fueron presentadas por fabricantes de cemento. Por tanto, puede suponerse que a éstos les convenía que los residuos fuesen trasladados, lo que sugiere que la finalidad principal de las operaciones controvertidas es la utilización de los residuos como combustible. El hecho de que los fabricantes de cemento presentaran denuncias demuestra las consecuencias adversas, tanto para la libre circulación de mercancías como para la política medioambiental comunitaria, que provocaría el hecho de que la legislación se interpretara de forma que las operaciones como la del caso de autos fuesen clasificadas correctamente como operaciones de eliminación. En tal caso, el Estado miembro de expedición podría —como parece desear Alemania— prohibir el traslado de residuos por razones de proximidad y/o autosuficiencia; se impediría a los fabricantes de otros Estados miembros ahorrar recursos naturales mediante la utilización de residuos como combustible en un proceso industrial y contribuir así a alcanzar el objetivo de la utilización prudente y racional de los recursos naturales recogido en el artículo 174 CE.

61. Tal como declaró el Tribunal de Justicia en la sentencia Dusseldorp, [56] fomentar la valorización en toda la Comunidad, en especial mediante el desarrollo de las técnicas más eficaces, es la razón por la que el legislador comunitario previó que los residuos de este tipo debían poder circular libremente entre los Estados miembros para ser tratados. Es cierto que el Tribunal de Justicia añadió la condición de que el transporte no supusiese un peligro para el medio ambiente. En mi opinión, sin embargo, dicha condición no puede interpretarse en términos absolutos, puesto que prácticamente todos los métodos de transporte actuales implican algún riesgo para el medio ambiente. Creo que el Tribunal de Justicia impone más bien la búsqueda del equilibrio. Como señalé en las conclusiones que presenté en dicho asunto, los argumentos medioambientales se ven más fielmente reflejados cuando los residuos se trasladan para su valorización que cuando lo hacen para su eliminación: si bien el transporte de residuos, dependiendo de su tipo, puede conllevar ciertos riesgos medioambientales, un mercado único para los residuos destinados a la valorización es susceptible de mejorar el reciclaje, con lo que se reduciría el volumen de residuos que han de ser eliminados y se conservarían materias primas. [57]

55 — Como defendió el representante alemán durante la vista.

56 — Citada en la nota 30, apartado 33.

57 — Punto 61.

62. De nuevo es útil la comparación con el asunto Comisión contra Luxemburgo: en dicho caso, donde la finalidad de la operación controvertida es principalmente la eliminación de los residuos, parece razonable que la protección del medio ambiente prevalezca sobre la libre circulación de mercancías, mientras que en el presente caso, en el que la finalidad principal es la utilización de los residuos como combustible en un proceso de fabricación y por tanto el ahorro de recursos naturales, debe afirmarse lo contrario.

Criterios cuantitativos: el significado de «principal»

63. Aun cuando no considero que sea legítimo que los Estados miembros añadan otros criterios a la descripción de la operación de valorización recogida en el epígrafe R 1 del anexo II B de la Directiva, «utilización principal como combustible o como otro medio para generar energía», no dejan por ello de ser potencialmente relevantes las afirmaciones de Alemania sobre la legalidad de los criterios que estableció, pues considera que el criterio de un valor calorífico mínimo responde correctamente a la exigencia de utilización «principal». Alemania señala que el concepto de utilización principal exige que la finalidad primordial de la operación sea la recuperación de energía. El que los residuos no se utilicen principalmente como combustible, sino que simplemente sean incinerados, no es suficiente: para cumplir con la definición contenida en el epígrafe R 1, la mayor parte de los residuos deben ser utilizados como fuente de energía. De conformidad con los cálculos de Alemania, esto sucede únicamente cuando se alcanza el valor calorífico de 11.000 kJ/kg. Casi todas las operaciones de incineración hacen un uso posterior del calor producido: si ese solo hecho supusiera que la operación debe calificarse como valorización, prácticamente toda incineración constituiría una operación de valorización.

64. La Comisión insiste en que el único elemento cuantitativo contenido en la definición del epígrafe R 1 es la exigencia de que los residuos sean utilizados *principalmente*, lo que implica que la mayor parte de los mismos han de ser utilizados como combustible. Por tanto, una operación en la que sólo se incinere una parte menor de residuos con el uso del calor generado, mientras que la mayor parte sea valorizada por otras vías, no podría clasificarse bajo el epígrafe R 1 del anexo II B de la Directiva.

65. En mi opinión, la postura de la Comisión es consecuente con el tenor del anexo II B. Todas las versiones lingüísticas del epígrafe R 1, salvo la griega, reflejan el requisito de que se utilice principalmente como combustible o, en términos apenas diferentes, que el uso principal ha de ser como combustible. Si se incinera sólo una parte menor de un envío de residuos mediante el uso del calor generado, dicha operación no puedeconsiderarse, evidentemente, una «utilización principal como

combustible o como otro medio de generar energía». Para que la operación pueda verse comprendida en la descripción del epígrafe R 1, la remesa de residuos debe ser utilizada «principalmente» en su totalidad.

66. Alemania argumenta en contra que el efecto de dicha interpretación es que una operación constituirá una valorización siempre que sólo el 51 % de los residuos sean incinerados y se utilice la energía así generada. Ello no implica, sin embargo, que el Estado miembro de expedición deba autorizar todos los traslados de residuos destinados a una operación de estas características. Si la parte no incinerada de los residuos no va a ser valorizada, el Estado miembro de expedición puede formular objeciones a su traslado sobre la base del quinto guión del artículo 7, apartado 4, letra a), del Reglamento, que hace referencia al 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». El Estado miembro de expedición podrá alegar dicha circunstancia puesto que, de conformidad con el Reglamento, el documento de seguimiento debe contener información relativa al método de eliminación previsto para los residuos remanentes una vez concluida la valorización, la cantidad del material valorizado en relación con los residuos remanentes y el valor estimado del material valorizado. [58]

67. Como se ha expuesto anteriormente, sólo puede considerarse que los residuos son utilizados como combustible o como otro medio de generar energía cuando la operación tiene como consecuencia una producción neta de energía y dicha energía es efectivamente utilizada. La exigencia de que los residuos sean utilizados «principalmente» como tal es, en mi opinión, una aplicación de ambos elementos de la definición. Por tanto, no sólo es necesario que la mayor parte de un envío de residuos sea incinerada en una determinada operación de incineración, sino que además dicha operación no podrá considerarse valorización si la energía así generada no es utilizada «principalmente».

68. Considero que, siempre que se reúnan estos requisitos, se cumplen los requisitos del epígrafe R 1 del anexo II B de la Directiva y debe considerarse que se trata de una operación de valorización. Por tanto, no es necesario realizar otras suposiciones relativas al valor calorífico de los residuos, etc. Como señaló el Tribunal de Justicia en la sentencia ASA [59] en el contexto de la correcta clasificación del depósito de residuos en una mina abandonada, las autoridades competentes deben examinar los traslados de residuos propuestos caso por caso. En mi opinión, este principio debe aplicarse también en casos como el presente: para determinar si un determinado traslado de residuos reúne los requisitos antes descritos, las autoridades deben examinar necesariamente cada caso de

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

59 — Citada en la nota 31, apartado 71.

forma individual. Sin embargo, el uso de presunciones generales es claramente contrario a dicha postura.

El carácter de residuos mixtos

69. Alemania señala que, para determinar si los residuos mixtos van a ser realmente valorizados, deben tomarse en consideración las características de los residuos individuales que los componen, y no la mezcla en sí. [60] Según Alemania, ello coincide con la práctica de la mayoría de los Estados miembros. Argumenta que si los residuos mixtos incluyen residuos cuya incineración no podría considerarse una operación de valorización porque si fuesen incinerados a solas no generarían un remanente de calor o porque no prenderían, la incineración de dichos residuos mixtos no puede considerarse valorización, sino que debe clasificarse más correctamente como una operación de eliminación. Alemania ilustra esta cuestión mediante un ejemplo: determinados sedimentos (derivados de la limpieza de envases, sedimentos de colorantes, de goma laca y de fenol) contenidos en los residuos mixtos controvertidos están formados al menos en un 75 % por agua, que no arde, sino que se evapora porque está combinada con sustancias inflamables que arden a una temperatura suficiente para que el agua hierva. Alemania argumenta que la «incineración» de residuos que, individualmente considerados, no son inflamables no constituye, por tanto, un «medio de generar energía», sino que por el contrario consume la energía generada mediante los otros residuos con que se mezclan.

70. En mi opinión, sin embargo, este argumento no aporta nada nuevo a la cuestión: si de hecho se produce un remanente de energía mediante la incineración de residuos mixtos y dicha energía se recupera, constituye una operación de valorización de conformidad con el epígrafe R 1 del anexo II B de la Directiva. No veo por qué habría de llegarse a una conclusión diferente sólo porque elementos individuales que forman parte de los residuos no reaccionarían de la misma forma si fuesen incinerados por separado. Lo relevante es que los residuos menos inflamables, por el hecho de haber sido mezclados con residuos más inflamables, arden de hecho y se utiliza la energía que se genera mediante su incineración combinada.

71. Alemania añade que si bastase con que la mezcla en sí misma considerada, y no los elementos que la componen, respondiera a la definición de la operación descrita en el epígrafe R 1 del anexo II B de la Directiva, la estricta separación establecida por el Reglamento entre residuos destinados a su eliminación y residuos destinados a la valorización sería imposible: todos los residuos que no son de hecho susceptibles

60 — Esto parece factible, puesto que el primer guión del artículo 6, apartado 5, del Reglamento exige que el documento de seguimiento contenga información relativa a «el origen, la composición y la cantidad de los residuos destinados a la valorización [...] y, si se trata de residuos de orígenes diversos, un inventario pormenorizado de los residuos».

de ser utilizados como combustible y por tanto sólo pueden ser eliminados pueden ser mezclados con residuos que sí sean susceptibles de ello; de este modo, los primeros también podrán considerarse susceptibles de valorización y así eludir las disposiciones del Reglamento aplicables a los residuos destinados a su eliminación. Sin embargo, este argumento también es erróneo: si se mezclan aquellos residuos que no son incinerables por sí mismos con otros residuos más inflamables y la mezcla resultante puede de hecho utilizarse principalmente como combustible, el traslado de tal mezcla debe considerarse un traslado de residuos para su valorización.

72. Por tanto, no comparto la opinión de Alemania de que deben apreciarse individualmente los componentes de los residuos mixtos para determinar si la operación a la que van a verse sometidos constituye una valorización o una eliminación.

Residuos que contienen elementos peligrosos o nocivos

73. Alemania señala que, en la medida en que determinados componentes de los residuos mixtos constituyen residuos peligrosos en el sentido de la Directiva 91/689/CEE relativa a los residuos peligrosos, [61] la mezcla de dichos residuos con otros es contraria al artículo 2, apartado 2, de dicha Directiva, que establece:

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para asegurar que los establecimientos y empresas que se dediquen a la eliminación, recuperación, recogida y transporte de residuos peligrosos no mezclen diferentes categorías de residuos peligrosos ni mezclen residuos peligrosos con residuos no peligrosos.»

74. No obstante, la mezcla de residuos contraria a las disposiciones de la Directiva 91/689 no puede afectar al significado de «valorización» o «eliminación» a efectos de la Directiva sobre residuos y de las operaciones individuales enumeradas en los anexos II A y II B de la misma. Corrobora este razonamiento el artículo 1, apartado 3, de la Directiva 91/689, que señala que las definiciones de «residuo» y de los demás términos utilizados en esta Directiva —que incluye «recuperación» y «eliminación»— serán las que figuran en la Directiva sobre residuos.

75. Si Alemania tiene razones para temer que se están mezclando residuos peligrosos

61 — Directiva de 12 de diciembre de 1991 (DO L 377, p. 20).

y no peligrosos en contra de los términos de la Directiva sobre residuos peligrosos, debe adoptar las medidas necesarias, tal como exige dicha Directiva, para garantizar que se pone fin a tales prácticas.

76. Los criterios establecidos por los Länder en cuestión incluyen la naturaleza y cantidad de sustancias contaminantes contenidas en la mezcla de residuos: si la concentración de ciertas sustancias supera un umbral determinado, la incineración de los residuos será considerada eliminación. Alemania expone, en primer lugar, que ello se debe a que —como se desprende claramente de la nota que precede el anexo II B de la Directiva—[62] las operaciones de valorización deben ser inocuas y compatibles con el medio ambiente. Sin embargo, puesto que la nota que precede el anexo II A[63] referente a la eliminación se expresa en idénticos términos, dicho criterio no puede servir por sí solo para distinguir entre operaciones de valorización y de eliminación.

77. Alemania añade que la red de instalaciones de eliminación que debe establecerse en cumplimiento de la Directiva debe permitir que los residuos sean eliminados «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» de conformidad con el artículo 5, apartado 2, de la Directiva. Por otro lado, las instalaciones de valorización no siempre poseen un nivel de tecnología equivalente en todos los Estados miembros. Por tanto, éstos pueden fijar un criterio relativo al contenido inocuo para distinguir entre residuos destinados a su eliminación y residuos destinados a la valorización y, por consiguiente, para garantizar que los residuos que contengan sustancias nocivas sean eliminados de conformidad con el artículo 5, apartado 2.

78. Este argumento no puede aceptarse.

79. En primer lugar, el artículo 4, apartado 1, de la Directiva impone a los Estados miembros la obligación general de adoptar 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»; de nuevo, por tanto, no existe fundamento para distinguir entre residuos destinados a la valorización y residuos destinados a su eliminación en función de diferentes niveles de regulación medioambiental de las operaciones de valorización y eliminación.

80. En segundo lugar, se han establecido a nivel comunitario normas armonizadas relativas a la contaminación atmosférica procedente de la incineración de residuos,

62 — Transcrita en el punto 6 de estas conclusiones.
63 — Véase el punto 6 de estas conclusiones.

actualmente mediante las Directivas 89/369/CEE [64] y 89/429/CEE, [65] que se sustituirán a su debido tiempo por la Directiva 2000/76/CE. [66] En estas circunstancias, Alemania no puede impedir el traslado de residuos porque otros Estados miembros supuestamente cumplan en menor medida dichas normas. [67] Ello es así aun cuando Alemania está facultada, de acuerdo con las Directivas y el artículo 176 CE, para mantener y adoptar medidas de mayor protección del medio ambiente que las que se han establecido: [68] recientemente, el Tribunal de Justicia ha declarado que un Estado miembro no puede supeditar el traslado de residuos para su eliminación al requisito de que la eliminación proyectada pueda llevarse a cabo de manera conforme con la normativa del Estado de expedición en materia de protección del medio ambiente, [69] y de los términos de esta jurisprudencia y de la estructura del Reglamento se desprende claramente que dicho principio debe aplicarse *a fortiori* a cualquier objeción análoga al traslado de residuos para su valorización.

81. En tercer lugar, el Tribunal de Justicia señaló claramente en su sentencia ASA [70] que «de la Directiva [no] se desprende que el hecho de que los residuos sean o no peligrosos sea un criterio pertinente en sí mismo para apreciar si una operación de tratamiento de los residuos debe clasificarse como "valorización"». Nada sugiere que esta afirmación no sea igualmente aplicable cuando se trate de la supuesta nocividad de los componentes individuales de residuos mixtos, y no de que los residuos en su conjunto sean peligrosos.

82. Por último, la propia Directiva prevé que los residuos destinados a la valorización pueden contener sustancias peligrosas: el tercer guión del artículo 3, apartado 1, letra a), exige que los Estados miembros tomen las medidas adecuadas para fomentar «el desarrollo de técnicas adecuadas para la eliminación de las sustancias peligrosas contenidas en los residuos destinados a la valorización».

83. Por todo lo expuesto, tampoco puedo aceptar el siguiente motivo de Alemania según el cual, puesto que otros instrumentos de Derecho comunitario en materia de residuos regulan en qué medida determinados tipos de residuos nocivos han de ser valorizados y no eliminados, el contenido nocivo de los componentes individuales de los residuos mixtos es un criterio general legítimo que los Estados miembros pueden imponer para distinguir entre residuos destinados a su eliminación mediante incineración y residuos destinados a la valorización mediante su utilización como combustible.

64 — Directiva 89/369/CEE del Consejo, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales (DO L 163, p. 32).

65 — Directiva 89/429/CEE del Consejo, de 21 de junio de 1989, relativa a la reducción de la contaminación atmosférica procedente de instalaciones existentes de incineración de residuos municipales (DO L 203, p. 50).

66 — Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos (DO L 332, p. 91).

67 — Véase, por ejemplo, la sentencia del Tribunal de Justicia de 23 de mayo de 1996, Hedley Lomas (C-5/94, Rec. p. I-2553), apartado 20, y la jurisprudencia citada.

68 — Último considerando de ambas Directivas.

69 — Sentencia del Tribunal de Justicia de 13 de diciembre de 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, Rec. p. I-9897), apartados 48 a 65.

70 — Citada en la nota 31, apartado 68.

84. Por consiguiente, no acepto que la naturaleza peligrosa o nociva de los elementos que componen los residuos mixtos sea relevante para determinar si dichos residuos deben ser clasificados como residuos para valorización o para eliminación.

Conclusión

85. A la vista de las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que decida:

1) Declarar que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 7, apartados 2 y 4, 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, al formular objeciones a traslados de residuos hacia otros Estados miembros con el fin de ser utilizados principalmente como combustible sobre la base del principio de autosuficiencia en la eliminación de residuos.

2) Condenar en costas a la República Federal de Alemania.