CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F. G. JACOBS

presentadas el 24 de abril de 1997 *

1. En el procedimiento principal, Inter-Environnement Wallonie ASBL (en lo sucesivo, «Inter-Environnement») solicitó al Conseil d'Etat de Bélgica que anulase, total o parcialmente, el Reglamento del Ejecutivo Regional valón, de 9 de abril de 1992, relativo a los residuos tóxicos o peligrosos (en lo sucesivo, «Reglamento»). En su sentencia de 29 de marzo de 1996 en la que solicita una decisión prejudicial, el Conseil d'Etat se pronunció ya sobre cinco de los seis motivos formulados por Inter-Environnement y anuló determinadas disposiciones del Reglamento. El motivo restante de Inter-Environnement indujo al Conseil d'Etat a solicitar una decisión sobre dos cuestiones de Derecho comunitario relativas, en primer lugar, a su facultad de controlar la legalidad de una medida nacional adoptada antes del vencimiento del plazo para la adaptación del Derecho interno a una Directiva y, en segundo lugar, al alcance del concepto de residuos en la legislación comunitaria sobre los residuos, con especial referencia a las sustancias producidas o utilizadas en procesos industriales.

2. El motivo formulado por Inter-Environnement se refiere, concretamente, al apartado 1 del artículo 5 del Reglamento nacional, en el que se dispone lo siguiente:

«Están sujetas a autorización previa la implantación y la explotación de una instalación específicamente destinada a la recogida, tratamiento previo, eliminación o valorización de residuos tóxicos o peligrosos cuando tales residuos no están integrados en un proceso de producción industrial y proceden de terceros [...]»

3. En opinión de Inter-Environnement, dicha disposición excluye, indebidamente, de la exigencia de autorización a los recursos tóxicos o peligrosos integrados en un proceso industrial. Dicho motivo de su recurso se divide en dos partes.

4. En primer lugar, Inter-Environnement afirma que el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento es contrario al artículo 11 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, relativa a los residuos, [1] modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo [2] (todas las referencias hechas en lo sucesivo a la Directiva 75/442 se refieren a la Directiva modificada), y al artículo 3 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, relativa a los residuos peligrosos. [3]

* Lengua original: inglés.

1 — Directiva del Consejo de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129).

2 — Directiva del Consejo de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos (DO L 78, p. 32).

3 — Directiva del Consejo de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos (DO L 377, p. 20).

5. En su sentencia, el Conseil d'Etat llega a la conclusión de que el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento no cumple dichas disposiciones. En los artículos 9 y 10 de la Directiva 75/442 se establecen requisitos de autorización para los establecimientos o empresas que efectúen las operaciones de eliminación o valorización a las que se refiere la Directiva. En el artículo 11 de la Directiva se permite a los Estados miembros dispensar de la autorización a los establecimientos o empresas que se ocupen ellos mismos de la eliminación de sus propios residuos en los lugares de producción [letra a) del apartado 1 del artículo 11] y a los establecimientos o empresas que valoricen residuos [letra b) del apartado 1 del artículo 11]. Sin embargo, dicha exención únicamente se podrá aplicar si se cumplen determinados requisitos: las autoridades competentes deben haber adoptado normas generales para cada tipo de actividad, fijando determinados aspectos; asimismo, los tipos o cantidades de residuos o las formas de eliminación o de valorización deben cumplir los objetivos básicos de la Directiva, establecidos en el artículo 4, consistentes en impedir que se ponga en peligro la salud del hombre y que se perjudique al medio ambiente. El Conseil d'Etat señala que dichas condiciones no se han ejecutado en la legislación belga. Además, el apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 91/689 establece que la dispensa de la autorización para los establecimientos o empresas que se ocupen ellos mismos de la eliminación de sus propios residuos a que se hace referencia en la letra a) del apartado 1 del artículo 11 no se aplicará a los residuos peligrosos objetos de esa Directiva.

6. No obstante, el Conseil d'Etat observa que el Reglamento impugnado fue adoptado antes de la fecha de vencimiento del plazo para la adaptación del Derecho interno a la Directiva 91/156, a saber, el 1 de abril de 1993; en consecuencia, el motivo aducido por la demandante parece ser incompatible con la norma del Derecho administrativo belga según la cual la legalidad de un acto ha de apreciarse en el momento de su adopción.

7. En la segunda parte de este motivo de su recurso, Inter-Environnement sostiene que el apartado 1 del artículo 5 del Reglamento vulnera determinadas disposiciones del Decreto del Consejo Regional valón de 5 de julio de 1985 relativo a los residuos, en particular, el apartado 1 del artículo 3. Dicha disposición, modificada por el Decreto de 25 de julio de 1991, define los residuos del siguiente modo:

«todas las sustancias u objetos pertenecientes a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y de los cuales su poseedor se desprenda o de los que tenga la intención o la obligación de desprenderse».

8. Dicha disposición estaba destinada a ejecutar el artículo 1 de la Directiva 75/442, modificada, cuyo tenor es muy similar. El Conseil d'Etat considera que el motivo formulado por Inter-Environnement plantea la cuestión de si una sustancia u objeto integrado directa o indirectamente en un proceso de producción industrial es un residuo a efectos de las disposiciones comunitarias y nacionales.

9. Por consiguiente, el Conseil d'Etat solicitó al Tribunal de Justicia que, con carácter prejudicial, se pronunciara sobre las siguientes cuestiones:

«1) ¿Se oponen los artículos 5 y 189 del Tratado CEE a que los Estados miembros adopten una disposición contraria a la Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, modificada por la Directiva 91/156/CEE, de 18 de marzo de 1991, durante el plazo de adaptación del Derecho interno a ésta?

¿Se oponen las mismas disposiciones del Tratado a que los Estados miembros adopten y pongan en vigor una norma que se presenta como una adaptación del Derecho nacional a dicha Directiva, pero cuyas disposiciones resultan contrarias a los preceptos de esa Directiva?

2) Una sustancia contemplada en el Anexo I de la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos, que está integrada directa o indirectamente en un proceso de producción industrial, ¿es un residuo en el sentido de la letra a) del artículo 1 de dicha Directiva?»

10. Presentaron observaciones escritas Inter-Environnement, los Gobiernos belga, francés, alemán, neerlandés y británico, y la Comisión. A excepción de los Gobiernos belga y alemán, todas las partes precedentes estuvieron asimismo representadas en la vista.

Primera cuestión

11. Antes de entrar en el examen de la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional, cabe que resulte de ayuda exponer determinados principios básicos relativos a las Directivas, derivados tanto del Tratado como de la jurisprudencia existente.

12. Con arreglo al artículo 189 del Tratado, la Directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. De conformidad con el artículo 191, modificado por el Tratado de la Unión Europea con efecto a partir del 1 de noviembre de 1993, las Directivas que tengan como destinatarios a todos los Estados miembros entrarán en vigor en la fecha que ellas mismas fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación. Las demás Directivas surtirán efecto a partir de la notificación de las mismas a sus destinatarios. Con anterioridad a su modificación, en el artículo 191 del Tratado CEE se disponía que todas las Directivas surtirían efecto a partir de la notificación de las mismas a sus destinatarios.

13. Pese a que entren en vigor o surtan efecto en las fechas antes indicadas, las Directivas, que, a diferencia de los Reglamentos, no son directamente aplicables, otorgan siempre a los Estados miembros un plazo para la adopción de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para garantizar la adaptación del Derecho nacional a la Directiva.

14. En su sentencia en el asunto Ratti, [4] el Tribunal de Justicia declaró que:

«[...] el Estado miembro que no haya adoptado, dentro del plazo establecido, las medidas de ejecución exigidas por la Directiva no puede oponer a los particulares su propio incumplimiento de las obligaciones que de ella se derivan;

[...]

[...] una vez vencido el plazo fijado para su ejecución, un Estado miembro no puede aplicar su Derecho interno [...] aún no adaptado a una Directiva a una persona que haya cumplido las disposiciones de dicha Directiva».

15. En el mismo asunto, se preguntó asimismo a este Tribunal si una Directiva tenía efectos inmediatos y directos con respecto a las obligaciones impuestas a los Estados miembros a partir de la fecha de notificación de la Directiva, en un caso en el que una persona había cumplido las disposiciones de la Directiva antes del vencimiento del plazo establecido para la adaptación del Derecho interno a la misma. El Tribunal respondió que la Directiva no podía surtir efecto en relación con los particulares, en caso de incumplimiento por parte de los Estados miembros, hasta el término de dicho plazo, y que los Estados miembros conservaban su libertad de actuación hasta esa fecha. [5]

16. Además, en sus numerosas sentencias en procedimientos con arreglo al artículo 169 del Tratado relativos a la no adaptación del Derecho interno a Directivas, el Tribunal de Justicia, a la hora de declarar el incumplimiento por los Estados miembros de sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario, ha definido siempre ese incumplimiento como la falta de adopción de las medidas de adaptación necesarias *dentro del plazo señalado.*

17. No obstante, en sus conclusiones en el asunto Teuling, [6] el Abogado General Sr. Mancini sugirió que la libertad legislativa de los Estados miembros con posterioridad a la adopción de una Directiva estaba sujeta a cierto límites:

«[...] [dicha libertad] no incluye la facultad de agravar la disconformidad a la cual la directiva pretende poner coto. Procede tener en

4 — Sentencia de 5 de abril de 1979 (148/78, Rec. p. 1629), apartados 22 a 24.

5 — Apartados 43 y 44 y punto 5 del fallo de la sentencia. Véase asimismo la sentencia de 3 de marzo de 1994, Vaneetveld (C-316/93, Rec. p. I-736), apartado 16.

6 — Sentencia de 11 de junio de 1987 (30/85, Rec. p. 2497), punto 7 de las conclusiones.

cuenta, entre otros, el hecho de que las disposiciones dictadas durante el período de transición deben necesariamente considerarse como medidas destinadas a incorporar el acto comunitario; y este tipo de medidas están obligadas al menos a no contradecir las disposiciones que este acto contiene.»

18. El Abogado General Sr. Mancini efectuó sus observaciones en el contexto de una normativa nacional adoptada durante el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva 79/7/CEE [7] que, supuestamente, había incrementado la discriminación por razón de sexo en la atribución de prestaciones por incapacidad laboral. No obstante, en su sentencia, el Tribunal de Justicia no consideró necesario pronunciarse sobre esa cuestión.

19. En el presente asunto, Inter-Environnement y la Comisión proponen que la respuesta a ambas partes de la primera cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional sea afirmativa.

20. Inter-Environnement subraya que no pretende poner en tela de juicio el principio según el cual un particular sólo puede invocar las disposiciones de una Directiva ante un órgano jurisdiccional nacional una vez vencido el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva. En su recurso ante el Conseil d'Etat, no invoca derechos personales. Su recurso se dirige a obtener la anulación del Reglamento nacional por ser incompatible con una norma superior, a saber, la Directiva comunitaria a la que debía adaptar el Derecho interno. Con arreglo a la legislación belga, dicho recurso debe interponerse en los sesenta días siguientes a la publicación de la medida de que se trate. De no existir una obligación del Ejecutivo valón del tipo de la discutida en la primera cuestión, una medida de adaptación del Derecho interno adoptada más de sesenta días antes del vencimiento del plazo de adaptación sería inatacable. En consecuencia, a las impugnaciones basadas en el Derecho comunitario les sería dispensado un trato menos favorable que el reservado a las basadas en el Derecho nacional.

21. Inter-Environnement considera que la legalidad de las medidas de adaptación nacionales puede someterse a control incluso antes del vencimiento del plazo de adaptación del Derecho interno. En el marco de dicho control, deberá tenerse en cuenta el deber de cooperación derivado del artículo 5 del Tratado, que obliga a los Estados miembros a adaptar correctamente su Derecho interno a la Directiva. La situación es especialmente clara en el presente caso, ya que el Reglamento controvertido pretender ser, expresamente, una medida de adaptación del Derecho interno.

22. La Comisión sostiene que la adopción de una Directiva entraña una obligación de mantenimiento del *statu quo*, basada en los artículos 5 y 189 del Tratado. Un Estado

7 — Directiva del Consejo, de 19 de diciembre de 1978, relativa a la aplicación progresiva del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en materia de Seguridad Social (DO 1979 L 6, p. 24; EE 05/02, p. 174).

miembro no puede adoptar ninguna nueva medida que pueda incrementar la disparidad entre la normativa nacional y la comunitaria. Dicha medida podría poner en peligro la consecución de uno o más objetivos de la Directiva, y engendrar incertidumbre jurídica entre los particulares. En consecuencia, carece de importancia el que la medida se destine, expresamente, a adaptar el Derecho interno a una Directiva.

23. En sus observaciones escritas, la Comisión declaró que el incumplimiento por parte de un Estado de sus obligaciones derivadas de la Directiva únicamente puede determinarse con posterioridad al plazo de adaptación del Derecho interno. En la vista, sugirió que, no obstante, podría interponerse un recurso contra un Estado miembro, con arreglo al artículo 169 del Tratado, con el fin de que se declarase el incumplimiento de la propia obligación de mantenimiento del *statu quo*. Sin embargo, la Comisión acepta que dicha obligación no generaría derechos en favor de los particulares hasta después de transcurrido el plazo de adaptación.

24. Los Gobiernos belga, francés, neerlandés y británico proponen, todos ellos, que la respuesta a la primera cuestión sea negativa. El Gobierno alemán no presentó observaciones sobre esta cuestión.

25. El Gobierno neerlandés acepta que la adopción de una Directiva entraña una forma de obligación de mantenimiento del *statu quo*. No obstante, considera que un Estado miembro no puede haber incumplido los artículos 5 y 189 cuando, como en este caso, no está claro que las disposiciones controvertidas vulneren la Directiva. Asimismo, estima que no cabe interponer un recurso con arreglo al artículo 169 del Tratado mientras no haya transcurrido el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva.

26. Los Gobiernos belga, francés y británico opinan, todos ellos, que hasta la fecha de vencimiento del plazo de adaptación del Derecho interno a una Directiva los Estados miembros continúan teniendo libertad para adoptar normas contrarias a ella. El Reino Unido añade el matiz de que los artículos 5 y 189 del Tratado impiden a un Estado miembro adoptar medidas nacionales que produzcan el efecto de imposibilitar o dificultar en exceso dar cumplimiento debidamente a la Directiva cuando, con posterioridad, adopte las medidas destinadas a adaptar su Derecho interno a la misma.

27. Según mi parecer, a la hora de examinar la primera cuestión del Conseil d'Etat, tiene importancia tener presentes las razones que le llevaron a plantear la cuestión a este Tribunal. Si bien la cuestión se refiere a la facultad de los Estados miembros para adoptar normas contrarias a una Directiva durante el plazo establecido para la adaptación del Derecho interno a la misma, el recurso de Inter-Environnement no se refería específicamente a ese plazo. La cuestión surge debido al principio existente en el Derecho administrativo belga según el cual la validez de una medida ha de apreciarse a la luz de las circunstancias existentes en el momento de su

adopción. En consecuencia, la cuestión que plantea el Conseil d'Etat está destinada a dilucidar si, en el momento de la adopción del Reglamento controvertido, el Derecho comunitario se oponía a la adopción por parte de Bélgica de una medida contraria a la Directiva. El Conseil d'Etat supone que, salvo que en el momento de la adopción del Reglamento controvertido la Directiva impusiera dicha obligación a Bélgica, el Reglamento no puede ser impugnado mediante un recurso de anulación interpuesto ante el Conseil d'Etat.

28. En sus observaciones escritas, Inter-Environnement señala asimismo que el recurso de anulación debe interponerse ante el Conseil d'Etat en los sesenta días siguientes a la publicación de la medida impugnada. Así pues, para la admisibilidad de su recurso, debía interponerse antes de la fecha de vencimiento del plazo señalado para la adaptación del Derecho interno a la Directiva 91/156. Sin embargo, no está claro que, aun cuando un demandante pudiera interponer un recurso con posterioridad a la fecha de vencimiento del plazo establecido para la adaptación del Derecho interno a una Directiva debido a la adopción de la medida impugnada menos de sesenta días antes de dicha fecha, su recurso pudiera prosperar salvo que, en el momento de la adopción de la medida, existiera una obligación con arreglo al Derecho comunitario.

29. En este contexto, a mi juicio, la verdadera cuestión que se plantea en el caso presente no es la de si la Directiva 91/156 impide la aplicación del Reglamento impugnado durante el plazo de adaptación del Derecho interno a la misma Directiva, sino la que versa sobre si, pese a que ese plazo todavía no había vencido en el momento en que se adoptó el Reglamento impugnado, el Conseil d'Etat está obligado a tener en cuenta la Directiva a la hora de apreciar la validez del Reglamento. En mi opinión, la respuesta a esa cuestión ha de ser a todas luces afirmativa, incluso sobre la base de los principios existentes.

30. El Tratado y, en particular, el párrafo tercero del artículo 189, impone a los Estados miembros una obligación de alcanzar el resultado exigido por una Directiva, a más tardar, a la fecha de vencimiento del plazo fijado para la adaptación del Derecho interno a la misma. No obstante, en realidad, esa obligación nace no a la fecha de vencimiento del plazo señalado para la adaptación sino *a la fecha en que la Directiva entra en vigor o surte efecto* conforme a lo dispuesto en el artículo 191. En virtud del párrafo segundo del artículo 191 del Tratado CEE, la Directiva 91/156 surtió efecto a partir de la fecha en que fue notificada a Bélgica. Desde esa fecha y durante todo el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva, Bélgica estaba obligada a ajustar sus disposiciones nacionales a la Directiva, a más tardar, el 1 de abril de 1993. En otras palabras, estaba obligada a garantizar que, después de esa fecha, no existieran normas nacionales contrarias a la Directiva. Esa obligación se derivaba de un acto jurídico que ya había surtido efecto en el momento de la adopción del Reglamento nacional impugnado y claramente ha de ser tenida en cuenta por el Conseil d'Etat a la hora de apreciar la validez del Reglamento. Ello es así no obstante la circunstancia de que el cumplimiento de la obligación de adaptar el Derecho interno a la Directiva no se exija hasta una fecha posterior; como explicaré más adelante (véase el punto 34), sin embargo, ello puede ser pertinente para determinar el alcance de la decisión que ha de adoptar el Conseil d'Etat.

31. Por tanto, dicha conclusión es coherente con la norma, también aplicable con arreglo al Derecho comunitario, [8] según la cual la validez de una medida ha de apreciarse basándose en la situación existente en el momento de su adopción. El fundamento de esa norma estriba en que, razonablemente, sólo cabe esperar del legislador que tenga en cuenta las circunstancias jurídicas y fácticas existentes en ese momento. No obstante, en el presente caso, la Directiva comunitaria ya había sido adoptada y había surtido efecto en el momento de la adopción del Reglamento nacional impugnado. En consecuencia, su existencia era una circunstancia jurídica que ha de suponerse conocía el Ejecutivo valón.

32. A este respecto, cabe asimismo remitirse a la reciente sentencia del Tribunal de Primera Instancia en el asunto Opel Austria/Consejo. [9] El Tribunal de Primera Instancia, al tiempo que reconoció que, en el marco de un recurso de anulación con arreglo al artículo 173 del Tratado, la legalidad del acto impugnado debe apreciarse en función de los elementos de hecho y de Derecho existentes en la fecha en que se adoptó el acto, declaró que, a la hora de examinar la legalidad de un Reglamento del Consejo, podía tomar en consideración el Acuerdo EEE que había sido celebrado por las Comunidades siete días antes de la adopción del Reglamento, si bien entró en vigor poco después. El Tribunal de Primera Instancia basó esa conclusión, entre otras cosas, en el principio de buena fe consagrado en el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

33. Según mi parecer, es aún más claro que, en virtud del deber de cooperación que impone a los Estados miembros el artículo 5 del Tratado y de su obligación específica de adaptar su Derecho interno a los actos comunitarios con arreglo al artículo 189, a la hora de apreciar la legalidad de medidas nacionales ha de tomarse en consideración una Directiva que ya ha surtido efecto.

34. En tal caso, corresponde al órgano jurisdiccional nacional, si llega a la conclusión de que una medida nacional es incompatible con las obligaciones derivadas de una Directiva, determinar la medida judicial procedente de conformidad con la normativa nacional aplicable. Cabe que, en determinados casos, por ejemplo, cuando una medida nacional haya sido adoptada en ejercicio de facultades delegadas y la adopción de una medida contraria a la Directiva entrañe una extralimitación en el ejercicio de dichas facultades, la medida haya de ser anulada *ex tunc*. Con carácter más general, en el caso de una medida específicamente concebida como medida de adaptación del Derecho interno, dicho resultado puede considerarse coherente con el objetivo de un recurso, tal como el recurso de anulación en el presente caso, que está destinado a permitir un control rápido de la nueva normativa en aras de la seguridad jurídica.

35. No obstante, es éste un asunto de Derecho nacional. A mi juicio, en el presente caso, desde el punto de vista del Derecho comunitario bastaría con que el Conseil d'Etat anulase el Reglamento nacional controvertido, si considera que incumple la Directiva, exclusivamente con efecto a partir de la fecha de vencimiento del plazo señalado para la adaptación del Derecho interno a la Directiva, a saber, el 1 de abril de 1993. A partir de esa fecha comenzaría a producir

8 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 7 de febrero de 1979, Francia/Comisión (asuntos acumulados 15/76 y 16/76, Rec. p. 321).

9 — Sentencia de 22 de enero de 1997, Opel Austria/Consejo (T-115/94, Rec. p. II-39), apartados 87 y ss.

efectos ilegales el Reglamento. Debo subrayar que lo que antecede se entiende, por supuesto, sin perjuicio de las normas aplicables con arreglo al Derecho nacional en materia de legitimación, plazos y otras condiciones procesales.

36. La solución precedente puede, a primera vista, parecer algo curiosa en la medida en que el momento con referencia al cual ha de evaluarse la legalidad de una medida nacional no coincide con el momento a partir del cual produce efectos ilegales. No obstante, esa anomalía es consecuencia de las características especiales de las Directivas. Si, debido al método particular mediante el cual el Derecho interno es adaptado a las Directivas, las medidas de adaptación nacionales adoptadas antes de la fecha de vencimiento del plazo para la adaptación a una Directiva fuesen inimpugnables mediante un recurso de anulación ante el Conseil d'Etat, como consecuencia de ello, los recursos basados en el Derecho comunitario estarían en desventaja en relación con los basados en el Derecho nacional. Por ejemplo, un recurso basado en una norma superior de Derecho nacional, tal como un Decreto del Consejo Regional valón, no chocaría con el mismo obstáculo. En tal caso, las medidas de adaptación serían susceptibles, a lo sumo, de ser impugnadas indirectamente mediante una cuestión de ilegalidad planteada en un procedimiento iniciado en contra de decisiones particulares o de otras disposiciones adoptadas con arreglo a la misma.

37. La conclusión que antecede, basada en los principios vigentes, debería bastar para resolver la anomalía que impide al Conseil d'Etat examinar la legalidad de las medidas de adaptación del Derecho interno adoptadas antes del vencimiento del plazo señalado para dicha adaptación a las Directivas. En consecuencia, en el presente caso, no estimo necesario que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre los puntos de vista expuestos por Inter-Environnement y la Comisión, a saber, que la entrada en vigor de una Directiva produce un efecto de «bloqueo» en el sentido de que limita las facultades de los Estados miembros a la adopción de medidas de adaptación del Derecho interno de conformidad con la Directiva, al menos cuando dichas medidas pretenden expresamente proceder a dicha adaptación a la Directiva, o excluye la adopción de medidas que incrementen la disparidad entre las normas nacionales y las comunitarias (obligación de mantenimiento del *statu quo*). Dichos argumentos plantean cuestiones más arduas, que se resolverían mejor en el marco del procedimiento en que verdaderamente se planteen. No obstante, pasaré a considerarlas brevemente.

38. Está claro que la Directiva 91/156 no impone expresamente limitaciones del tipo de las sugeridas a las facultades de los Estados miembros. El legislador comunitario podría haberlas impuesto, pero no lo hizo. Al igual que otras Directivas, impone únicamente una obligación de poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva antes de una determinada fecha.

39. Debe dilucidarse si, no obstante, cabe deducir dichas limitaciones de los artículos 5 y 189 del Tratado. Ciertamente, acepto que

un Estado miembro incumpliría su deber de cooperación derivado del artículo 5 del Tratado si adoptase medidas durante el plazo para la adaptación del Derecho interno a una Directiva que puedan poner en peligro la consecución de los objetivos de ésta en la fecha señalada. También incumpliría su deber más específico de adaptar su Derecho interno, con arreglo al artículo 189 del Tratado.

40. Tal como sugiere el Reino Unido, así sucedería también si un Estado miembro adoptase medidas que imposibilitaran o dificultaran indebidamente la consecución de los objetivos de la Directiva. Por ejemplo, supongamos que la Comunidad adoptase una Directiva que imponga límites sobre la cantidad de residuos nucleares producidos por los Estados miembros. Soy del parecer de que un Estado miembro incumpliría de forma paladina sus obligaciones derivadas de los artículos 5 y 189 del Tratado si, con posterioridad a la adopción de la Directiva, invirtiera en un programa nuclear que, necesariamente, imposibilitase o dificultase indebidamente el cumplimiento de la Directiva.

41. En tal caso, si las medidas adoptadas por un Estado miembro pudieran crear una situación que imposibilitase o dificultase indebidamente la adaptación del Derecho interno a la Directiva, existirían razones fundadas para declarar que el Estado miembro ha incumplido sus obligaciones derivadas del Derecho comunitario incluso antes del transcurso del plazo de adaptación. La Comisión podría entonces someter la cuestión al Tribunal de Justicia con carácter urgente, con objeto de impedir la aplicación de las medidas.

42. No excluyo la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, pueda considerarse asimismo que un Estado miembro ha incumplido su deber de cooperación leal con arreglo al artículo 5 del Tratado (si bien, posiblemente, no su obligación de adaptación del Derecho interno con arreglo al artículo 189) si con posterioridad a la adopción de una Directiva, adoptase, sin justificación, medidas enteramente contrarias al espíritu y la letra de esa Directiva, en especial si ésta confiriese derechos a los particulares. Ello podría suceder, en especial, si las medidas, pese a haber sido derogadas antes del vencimiento del plazo de adaptación del Derecho interno, continuasen produciendo efectos prácticos con posterioridad a esa fecha. Por ejemplo, como sugirió el Abogado General Sr. Mancini en el asunto Teuling, un Estado miembro podría incumplir su deber de cooperación si, con posterioridad a la adopción de una Directiva que prohíba la discriminación por razón de sexo en determinadas áreas, adoptase medidas que creasen una discriminación en dichas áreas.

43. No obstante, dichos casos serían excepcionales. A diferencia de lo que opinan Inter-Environnement y la Comisión, no estimo que proceda interpretar los artículos 5 y 189 en el sentido de que implican un efecto de bloqueo general en ninguno de los sentidos mencionados en el punto 37 de estas conclusiones.

44. En primer lugar, la tesis, algo extremista, según la cual las facultades de un Estado miembro con posterioridad a la adopción de una Directiva se limitan, exclusivamente, a la adopción de medidas de adaptación del

Derecho interno a la misma pasa por alto el hecho de que, durante el plazo de adaptación del Derecho interno se permite a los Estados miembros continuar aplicando sus regímenes existentes y es muy posible que, durante ese período, se vean obligados a introducir ajustes en dichos regímenes. Parece claro que, en principio, los Estados miembros deben conservar la potestad de modificar libremente aspectos concretos de dichos regímenes, que pueden basarse en métodos e, incluso, en objetivos que difieran sustancialmente de los implícitos en la Directiva, con objeto de preservar su coherencia y eficacia hasta tanto sean sustituidos por el régimen comunitario.

45. A mi juicio, salvo en circunstancias especiales como las antes descritas, incluso la imposición de una obligación de mantenimiento del *statu quo*, que impida a un Estado miembro exacerbar cualesquiera disparidades entre la normativa nacional y la comunitaria, sería inadecuada. Como sugiere el Gobierno francés, semejante restricción mermaría de forma indebida la libertad de elección de los Estados miembros a la hora de adaptar su Derecho interno a la Directiva; en algunos casos, cabe incluso que por causa de ella los Estados miembros se mostrasen reacios a aceptar, de entrada, la adopción de una Directiva.

46. Por ejemplo, supongamos que durante 1997 el Consejo adopta una Directiva que introduce un tipo máximo del IVA con efecto a partir del 31 de diciembre de 2000. Un Estado miembro, al aceptar la adopción de la Directiva, calcula que durante los ejercicios 1999 y 2000 requerirá de ingresos adicionales para atender sus necesidades de gasto público, que podrá obtener incrementando, durante esos años, el tipo del IVA que aplica por encima del tipo máximo. Al mismo tiempo, sin embargo, tiene previsto utilizar esos años para redactar y adoptar una nueva normativa por la que se introducirá, a partir de comienzos del año 2001, un impuesto sobre el patrimonio destinado a compensar la reducción de los ingresos fiscales, permitiéndole así cumplir el límite de tipo máximo del IVA a partir de ese ejercicio. Según mi parecer, en este ejemplo, el Estado miembro, lejos de haber incumplido su deber de cooperación, habrá cooperado tanto en la adopción de la Directiva como en la adaptación a la misma de su Derecho interno.

47. Una obligación implícita de mantenimiento del *statu quo* también sería inadecuada en áreas tales como la del medio ambiente, cuando un Estado miembro, mediante la adopción de medidas, trate de garantizar la consecución de determinados parámetros o valores físicos exigidos por una Directiva. Un Estado miembro puede ser reacio a garantizar que no vaya a producirse un cierto empeoramiento de la situación, que deba reflejarse en su normativa nacional, antes de que surtan efecto las medidas que tome para la consecución de los fines de la Directiva.

48. Además, numerosas Directivas destinadas a garantizar la libre circulación de mercancías, servicios o personas prevén la sustitución de la regulación o supervisión en el Estado importador o de acogida por una regulación o supervisión en el Estado de origen. Hasta tanto se hayan introducido normas uniformes que permitan la transferencia de competencias al Estado de origen, cabe que sea necesario, habida cuenta de circunstancias comerciales o de otra índole, que el

Estado importador o de acogida introduzca regímenes o procedimientos adicionales que, una vez adaptado el Derecho interno a la Directiva, pasarán a ser responsabilidad exclusiva del Estado de origen. No obstante, la introducción por el Estado importador o de acogida de cualesquiera regímenes sería, por definición, contraria a la Directiva y constitutiva de incumplimiento de una obligación de mantenimiento del *statu quo*.

49. A diferencia de lo que opina la Comisión, no opino que de las sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia en los asuntos Peskeloglou [10] o Comisión/Reino Unido [11] quepa deducir argumento alguno en apoyo de la tesis según la cual de los artículos 5 y 189 del Tratado se deriva una obligación de mantenimiento del *statu quo*. La conclusión a que llegó el Tribunal de Justicia en el asunto Peskeloglou en el sentido de que, durante el período transitorio previsto en el apartado 1 del artículo 45 del Acta de adhesión de la República Helénica, las disposiciones nacionales relativas a la primera expedición de un permiso de trabajo a un nacional griego no podían hacerse más estrictas después de la entrada en vigor del Acta se basó en una interpretación restrictiva de una disposición de la propia Acta; en la Directiva aquí controvertida no existe una disposición equivalente. [12]

50. La Comisión se remite al pasaje de la sentencia Comisión/Reino Unido en el que este Tribunal declaró que el artículo 5 del Tratado «impone a los Estados miembros deberes particulares de acción y de abstención en aquellas situaciones en que la Comisión, para responder a necesidades urgentes de conservación de los recursos pesqueros, haya presentado al Consejo propuestas que, pese a no haber sido adoptadas por éste, constituyen el punto de partida de una acción comunitaria concertada». No obstante, esas observaciones referentes a los deberes de los Estados miembros fueron realizadas en el contexto del artículo 102 del Acta de adhesión de 22 de enero de 1972, con arreglo al cual la facultad exclusiva de adoptar medidas relativas a la conservación de los recursos marinos había sido expresamente transferida a la Comunidad a partir del 1 de enero de 1979.

51. A primera vista, es menos discutible la tesis, más estricta, de Inter-Environnement según la cual cuando un Estado miembro adopta medidas aparentemente destinadas a adaptar el Derecho interno a una Directiva, su facultad se limita a la adopción de medidas conformes con la Directiva. Como ya he señalado, ciertamente, es posible que, desde la perspectiva del Derecho nacional, las facultades del legislador estén sometidas a dicha limitación.

52. Sin embargo, salvo en circunstancias especiales, no alcanzo a apreciar ninguna razón decisiva por la cual, desde el punto de vista del Derecho comunitario, una medida de adaptación del Derecho interno deba considerarse ilegal antes de que haya cristalizado la obligación de proceder a dicha adaptación. En los procedimientos iniciados por los particulares basándose en el efecto directo de las Directivas, los órganos jurisdiccionales

10 — Sentencia de 23 de marzo de 1983 (77/82, Rec. p. 1085).

11 — Sentencia de 5 de mayo de 1981 (804/79, Rec. p. 1045).

12 — En este mismo sentido, véase Prechal, S.: *Directives in European Community Law*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 26.

nacionales están obligados a declarar la nulidad de las normas nacionales incompatibles únicamente una vez transcurrido el plazo de adaptación. En el presente caso, sería más coherente con ese principio que el Conseil d'Etat estuviera, con arreglo al Derecho comunitario, obligado a anular el Reglamento (si lo considera contrario a la Directiva) únicamente con efecto a partir de la fecha de vencimiento del plazo de adaptación del Derecho interno.

53. Por último, no veo incoherencia alguna entre el resultado precedente y la postura que sostuve en mis conclusiones en el asunto Hansa Fleisch Ernst Mundt [13] en el sentido de que, incluso antes de la expiración del plazo de adaptación, un órgano jurisdiccional nacional está obligado, con arreglo al Derecho comunitario, a interpretar la legislación nacional destinada a adaptar el Derecho interno a una Directiva de conformidad con ésta. Como señalé en esas conclusiones, el deber de interpretar las disposiciones de adaptación en coherencia con la Directiva se deriva no del vencimiento de dicho plazo sino del deber del órgano jurisdiccional nacional, con arreglo al artículo 5 del Tratado, de cooperar con las restantes autoridades nacionales en su esfuerzo por adaptar el Derecho interno a la Directiva. Sería de todo punto absurdo permitir a un órgano jurisdiccional nacional que frustrase la intención del legislador nacional negándose a interpretar las disposiciones de adaptación de conformidad con la Directiva, cuando puedan ser interpretadas de ese modo.

13 — Sentencia de 10 de noviembre de 1992 (C-156/91, Rec. p. I-5567).

Segunda cuestión

54. La segunda cuestión planteada por el órgano jurisdiccional nacional tiene por objeto que se dilucide si el hecho de que la recogida, tratamiento previo, eliminación o valorización de una sustancia esté integrado en un proceso industrial la excluye del ámbito de aplicación de la Directiva 75/442.

55. En lo que sigue, me remitiré exclusivamente a las disposiciones de la legislación comunitaria que tienen pertinencia directa en el presente caso. Para un relato más exhaustivo de esa legislación, me remito a mis conclusiones en los asuntos Comisión/Alemania [14] y Tombesi y otros. [15]

56. Inter-Environnement, la Comisión y los Gobiernos belga, alemán, neerlandés y británico consideran, todos ellos, que carece de importancia el que la operación de que se trate esté integrada en un proceso industrial. Soy del mismo parecer.

14 — Sentencia de 10 de mayo de 1995 (C-422/92, Rec. p. I-1097); véanse, en particular, los puntos 2 a 11 de las conclusiones.

15 — Sentencia de 25 de junio de 1997 (asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, Rec. p. I-3561); véanse, en particular, los puntos 2 a 18 de las conclusiones.

57. En la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442 se define el término «residuo» en los siguientes términos:

«cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el Anexo I y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse».

58. En el Anexo I de la Directiva 75/442, al que se remite la letra a) del artículo 1 de la Directiva y que lleva el título «Categorías de residuos», se enumeran distintas categorías de residuos, que comprenden «residuos de producción o de consumo no especificados a continuación» (Q1); «productos que no respondan a las normas» (Q2); «sustancias que hayan pasado a ser inutilizables (por ejemplo, ácidos contaminados, disolventes contaminados, sales de temple agotadas, etc.)» (Q7); «residuos de procesos industriales» (Q8); «residuos de extracción y preparación de materias primas (por ejemplo, residuos de explotación minera o petrolera, etc.)» (Q11), y «materia contaminada» (Q12). La amplia definición del concepto de residuos resulta reforzada por la última categoría: «toda sustancia, materia o producto que no esté incluido en las categorías anteriores» (Q16).

59. La Comisión, de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva, estableció una lista detallada de residuos conocida como Catálogo Europeo de Residuos, mediante la Decisión 94/3/CE. [16] En la Nota 3 de la Introducción del Catálogo se afirma:

«El CER es una lista armonizada y no exhaustiva de residuos, es decir, una lista que será revisada periódicamente y, cuando sea necesario, modificada con arreglo al procedimiento del Comité.

No obstante, la inclusión de una sustancia en el CER no implica que sea un residuo en cualquier circunstancia. La inclusión sólo es pertinente cuando la sustancia se ajusta a la definición de residuo.»

60. Así pues, una sustancia, en particular una de las enumeradas en el Anexo I del CER, constituye un residuo a efectos de la Directiva 75/442 cuando su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse de ella. En consecuencia, el alcance del término «residuo» depende del significado del término «desprenderse». Como señalé en mis conclusiones en el asunto Tombesi y otros, [17] de las disposiciones de la Directiva, en particular del artículo 4, los artículos 8 a 12 y los Anexos II A y B, se

16 — Decisión 94/3/CE de la Comisión, de 20 de diciembre de 1993, por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos (DO 1994, L 5, p. 15).

17 — Sentencia citada en la nota 15 *supra*, punto 50.

deduce claramente que el término «desprenderse» empleado en la definición de residuos tiene un significado especial que se extiende tanto a las sustancias u objetos eliminados como a aquellos valorizados.

61. Nada de lo dispuesto en la Directiva sugiere que su ámbito de aplicación se limite a las operaciones de eliminación o de valorización que no estén integradas en un proceso industrial. Por el contrario, de la lista de categorías de residuos contenida en el Anexo I, en particular de los conceptos mencionados en el punto 58 de las presentes conclusiones, así como de las operaciones de eliminación y valorización enumeradas en los Anexos II A y II B, se deduce que el concepto de residuos es suficientemente amplio para cubrir toda clase de residuos industriales, subproductos y otras sustancias derivadas de procesos productivos.

62. Más aún, de los artículos 9, 10 y 11 de la Directiva, resumidos en el punto 5 de estas conclusiones, se desprende claramente que la exigencia de autorización establecida en dichas disposiciones se aplica no sólo a las empresas especializadas en la eliminación y valorización de residuos por cuenta de terceros sino también a las empresas que se ocupen ellas mismas de la eliminación y valorización de sus propios residuos. El amplio ámbito de aplicación de la Directiva se confirma por la facultad conferida a los Estados miembros para establecer determinadas exenciones. El artículo 11 permite a los Estados miembros dispensar de la exigencia de autorización a las empresas que se ocupen ellas mismas de la eliminación o valorización de sus propios residuos, siempre que se cumplan determinadas condiciones estrictamente definidas. Dicha facultad está supeditada a límites adicionales cuando se trata de residuos peligrosos. Con arreglo al apartado 1 del artículo 3 de la Directiva 91/689, los Estados miembros no podrán dispensar a las empresas que se ocupen ellas mismas de la eliminación de sus propios residuos siempre que las sustancias de que se trate estén clasificadas como residuos peligrosos a efectos de dicha Directiva. Además, en el apartado 2 del artículo 3 de la Directiva se establecen condiciones más concretas para la exención de las empresas que se ocupen de la recuperación de sus propios residuos peligrosos, que van más allá de las aplicables a los residuos generales con arreglo al artículo 11 de la Directiva 75/442.

63. En consecuencia, está claro que una sustancia eliminada o valorizada a efectos de la Directiva constituye un residuo aun cuando dicha eliminación o valorización esté integrada en un proceso industrial. Esa conclusión basta para proporcionar al órgano jurisdiccional nacional la orientación que solicita.

64. No obstante, los Estados miembros que presentaron observaciones sobre la segunda cuestión dieron un paso más, al explicar los criterios que utilizan para diferenciar entre sustancias residuales y no residuales, con especial referencia a las sustancias producidas o utilizadas en procesos industriales.

65. El Gobierno belga considera que una sustancia mencionada en el Anexo I de la Directiva, integrada en un proceso de producción industrial, constituye un residuo

únicamente si se utiliza de un modo no conforme con la naturaleza o función que se le asigna en el marco de un proceso natural o, deliberadamente, en el marco de un proceso de producción o de otra naturaleza.

66. El Gobierno alemán opina que, a falta de criterios establecidos en la Directiva, es necesario examinar las circunstancias concretas de cada caso, a la luz de la postura generalmente mantenida en el sector de actividad de que se trata. En anexo a sus observaciones escritas, el Gobierno alemán aportó un reciente documento de debate de la OCDE, [18] que proporciona orientaciones sobre los factores que pueden ser pertinentes a la hora de diferenciar, en casos concretos, entre sustancias residuales y no residuales. Más adelante examinaré con cierto detalle ese documento.

67. Los Gobiernos neerlandés y británico mantienen puntos de vista similares a los que expresaron en el asunto Tombesi y otros. [19] El Gobierno de los Países Bajos distingue entre residuos y materias primas secundarias. Los objetivos medioambientales que inspiran las Directivas en materia de residuos hacen necesario el cumplimiento de requisitos muy estrictos para que una sustancia pueda clasificarse como materia prima secundaria. En los Países Bajos, se han definido, a tal efecto, los siguientes criterios: la sustancia debe ser transportada directamente del productor a la persona que la reutiliza; debe ser utilizada al 100 % en un proceso de producción, y no debe ser objeto de ningún proceso comparable a algún método existente de eliminación o valorización de residuos.

68. El Reino Unido considera que una sustancia constituye un residuo si se destina a una operación de eliminación a efectos del Anexo II A o a una operación comprendida en el Anexo II B por el hecho de estar inequívocamente relacionada con la valorización de residuos. Los residuos de producción, materias primas secundarias y subproductos útiles empleados en procesos de producción industriales, del mismo modo que cualesquiera otras materias primas de origen no residual, no constituyen residuos siempre y cuando no se sometan a una operación inequívocamente relacionada con la valorización de residuos. Los residuos de producción que, como consecuencia de haber sido adulterados o de otras razones análogas relacionadas con su carácter de materias primas secundarias, deban ser transformados para proteger la salud humana o el medio ambiente en condiciones distintas de las necesarias en el caso de otras materias primas de origen no residual, deben considerarse destinados a procesos de valorización a efectos del Anexo II B y constituyen residuos.

18 — Discussion Paper on guidance for distinguishing waste from non-waste, publicado por el Waste Management Policy Group de la OCDE, ENV/EPOC/WMP (96)1.

19 — Citado en la nota 15; véanse los puntos 47 y 48 de las conclusiones.

69. A mi entender, el Tribunal de Justicia podría —y cabe que sea conveniente que lo haga en aras de la seguridad jurídica— ofrecer, a la luz de las observaciones que le han sido presentadas en el presente asunto, alguna orientación general sobre la distinción entre el acto de desprenderse de los residuos a efectos de la Directiva y la transformación industrial normal de los productos no residuales. Sin embargo, como sugerí en mis conclusiones en el asunto Tombesi y otros, [20] en el estado actual de la Directiva, debe dejarse cierta libertad a los Estados miembros para definir criterios más detallados para la aplicación de las normas de la Directiva a las diversas situaciones que pueden plantearse en la práctica.

70. Además, este enfoque es compatible con el reparto de competencias entre el Tribunal de Justicia y los órganos jurisdiccionales nacionales previsto en el Tratado. Corresponde a los órganos jurisdiccionales nacionales comprobar que las autoridades nacionales han aplicado correctamente la Directiva en los casos concretos.

71. Si bien los Gobiernos representados en este procedimiento propusieron criterios distintos para la aplicación de la Directiva, según mi parecer, existen no obstante puntos de coincidencia considerables. Por otra parte, el documento de la OCDE aportado por el Gobierno alemán sugiere que así sucede también entre los países de la OCDE. Aunque elaborado con otro fin (a saber, la aplicación del concepto de residuos en el contexto de una decisión de la OCDE), el documento contiene un útil estudio comparativo de la legislación y la práctica correspondientes en los países de la OCDE.

72. En el documento se señala que, normalmente, los países de la OCDE distinguen entre materias primas primarias, residuos y materias primas secundarias. Las materias primas primarias se definen como las sustancias obtenidas de fuentes naturales para su utilización en procesos industriales o productivos (por ejemplo, minerales extraídos mediante la explotación de minas o canteras, petróleo crudo o cosechas agrícolas). Dichas sustancias no se consideran residuos porque han sido obtenidas deliberadamente (si bien supongo que incluso las materias primas primarias podrían convertirse en residuos si su poseedor tuviera intención de eliminarlas).

73. Las sustancias residuales o residuos se definen como aquellas sustancias que surgen, inevitablemente, durante la fabricación o utilización de un producto. Dichas sustancias pueden utilizarse directamente como sucedáneos eficaces de productos o como ingredientes en otros procesos industriales, para la creación de un producto distinto, o cabe que no tengan ningún uso directo si no son sometidas a una transformación ulterior. En algunos países se define del mismo modo el término «subproducto». Generalmente,

20 — Véase el punto 56.

dichas sustancias se consideran residuos salvo que puedan ser utilizadas como sucedáneo eficaz de otro producto o como ingredientes en otro proceso distinto de una operación de valorización. En ambos casos, cualquier uso directo debe ser aceptable desde el punto de vista ecológico, es decir, ha de cumplir las mismas normas técnicas, disposiciones reglamentarias y especificaciones que el producto o ingrediente sustituido por la sustancia de que se trate.

74. Según el documento de la OCDE, los países miembros de dicha organización utilizan el término «materia prima secundaria» de tres formas distintas: a) una sustancia que ya no puede ser utilizada para el fin al que inicialmente se destinaba aunque se encuentra en una forma que permite utilizarla directamente en un proceso productivo, como sucedáneo de una materia prima primaria (en cuyo caso es improbable que constituya un residuo); b) una sustancia que puede ser utilizada de ese modo sólo si, previamente, se somete a una operación de valorización (y, por tanto, es probable que constituya un residuo), y c) una sustancia que ha sido sometida a una operación de valorización y se encuentra ahora lista para ser utilizada en un proceso productivo (y, por tanto, probablemente ha dejado de ser un residuo).

75. Si bien hasta ahí parece llegar el consenso internacional sobre esta materia, en el documento de la OCDE se señala que los países miembros emplean diversos otros criterios para determinar si una sustancia constituye un residuo en un caso determinado. Considero útil exponer íntegramente esos criterios:

«1. ¿Se produce deliberadamente la sustancia?

2. ¿Está sometida a control de calidad la producción de la sustancia?

3. ¿Cumple la sustancia especificaciones o normas correctamente elaboradas y reconocidas en la esfera nacional e internacional?

4. ¿Incluyen dichas normas consideraciones ambientales, además de consideraciones técnicas o económicas?

5. ¿Se produce la sustancia en respuesta a una demanda del mercado?

6. ¿Es negativo el valor económico global de la sustancia?

7. ¿Se requiere una transformación ulterior para utilizar la sustancia directamente en una aplicación industrial/comercial?

8. ¿Se limita dicha transformación a una reparación menor?

9. ¿Continúa siendo la sustancia idónea para el fin al que inicialmente se destinaba?

10. ¿Puede utilizarse la sustancia con otro fin, como sustancia sustitutiva?

11. Desde el punto de vista ecológico, el uso de la sustancia ¿es igualmente aceptable que el de un producto primario?

12. ¿Se utilizará efectivamente la sustancia en un proceso productivo?

13. ¿Tiene la sustancia un uso identificado?

14. La utilización de la sustancia en un proceso productivo ¿ocasiona cualquier aumento de los riesgos para la salud humana o para el medio ambiente superior al derivado del uso de la correspondiente materia prima?

15. ¿Ha dejado la sustancia de formar parte del ciclo comercial o cadena de utilidad normal?

16. ¿Puede utilizarse la sustancia, en su forma actual o del mismo modo que una materia prima sin ser previamente sometida a una operación de valorización?

17. ¿Puede utilizarse la sustancia únicamente después de someterla a una operación de valorización?» [21]

76. El documento prosigue en los siguientes términos: [22]

«En la presentación de estas preguntas, debe tenerse en cuenta que no ha de atribuirse

21 — Punto 17 del documento.
22 — Punto 18.

ninguna ponderación especial a las distintas preguntas ni de formularse ningún juicio sobre su destino, habida cuenta de las variantes en el modo en que se utilizan en los distintos países. Existen solapamientos entre algunas de estas preguntas, y la lista tampoco es exhaustiva. Con objeto de evaluar plenamente la situación de la sustancia, a la hora de adoptar una decisión pueden tenerse en cuenta todas estas preguntas.»

77. En mis conclusiones en el asunto Tombesi y otros, [23] sugerí que en la Directiva comunitaria subyacía una distinción implícita entre sustancias no residuales, que continúa utilizándose en su forma existente, y sustancias residuales, que se someten a una operación de valorización. Así, un subproducto o producto residual no constituiría un residuo si se destinase a un uso directo en un proceso ulterior en su forma actual, es decir, si no se destinase a ser eliminado o sometido a una operación de valorización antes de que continuara su uso. No obstante, señalé que la diferenciación entre uso directo y valorización planteaba un problema especial.

78. Según mi parecer, el estudio comparativo antes mencionado proporciona una orientación adicional sobre el modo en que puede resolverse dicha dificultad, además de ser coherente con las conclusiones básicas a que llegué en el asunto Tombesi y otros. El documento de la OCDE sugiere que existe un consenso general en el sentido de que, si una materia prima secundaria o residuo puede ser utilizado directamente en un proceso ulterior, posiblemente como sucedáneo de una materia prima primaria, es improbable que constituya un residuo. Sin embargo, será un residuo si, previamente, debe someterse a un proceso de valorización. Consideraciones similares parecen haber inspirado una serie de los criterios pormenorizados aplicables por los distintos países (en particular, véanse los criterios 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 16 y 17 en el punto 75 de estas conclusiones).

79. Por lo que respecta a la distinción, a veces difícil, entre valorización de residuos y uso directo de sustancias no residuales, como señalé en el punto 73 de las presentes conclusiones, parece existir un consenso general entre los países de la OCDE en el sentido de que tiene importancia considerar si el uso de un producto residual o subproducto como sucedáneo de otra sustancia o ingrediente es, desde el punto de vista ecológico, igualmente aceptable que el de la sustancia o ingrediente que sustituye; en otras palabras, si cumple las mismas normas técnicas, disposiciones reglamentarias y especificaciones que se aplican a ese producto. Una vez más, consideraciones análogas parecen subyacer tras varios de los criterios más pormenorizados (véanse, en particular, los criterios 3, 4, 11 y 14 en el punto 75 de estas conclusiones).

23 — Citado en la nota 15 *supra*, puntos 53 y 54.

80. A mi juicio, un enfoque similar sería apropiado a la hora de interpretar el término «residuos» en la legislación comunitaria. La Directiva pretender garantizar que los residuos sean valorizados o eliminados sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente. [24] En consecuencia, el concepto de residuo debe interpretarse de forma suficientemente amplia para asegurar que toda transformación de una sustancia realizada en razón de su carácter de residuo esté comprendida en el régimen regulador de la Directiva. Así pues, cuando, por el hecho de ser un residuo, subproducto, materia prima secundaria u otra sustancia resultante de un proceso industrial, una sustancia —o el proceso al que sea sometida— no cumpla las exigencias o normas ordinarias en materia de salud o medio ambiente, deberá considerarse un residuo y someterse a regulación especial con arreglo a la Directiva. En la medida en que una sustancia sea perfectamente intercambiable por otro producto y no requiera regulación o supervisión adicional más allá de la aplicable al producto que sustituye, será innecesario clasificarla como residuo.

81. En consecuencia, concluyo que el mero hecho de que una operación de eliminación o valorización a efectos de la Directiva se realice en el marco de un proceso industrial no la excluye del ámbito de aplicación de la Directiva. A efectos de la distinción entre valorización de residuos y transformación de sustancias no residuales, carece de importancia el que la sustancia se destine a continuar siendo utilizada directamente en su forma actual. En el caso de los residuos, subproductos, materias primas secundarias u otras sustancias resultantes de procesos industriales, ese requisito se cumple cuando la sustancia, o el proceso al que se destina, cumple las exigencias ordinarias, en materia de salud y medio ambiente, aplicables a los productos no residuales o procesos no relacionados con los residuos.

82. En el estado actual de la legislación comunitaria, corresponde a los Estados miembros establecer otros criterios pormenorizados para la aplicación de las normas de la Directiva a los casos concretos. Por ejemplo, existe el problema de que la mera posibilidad de que una sustancia sea utilizada directamente en otro proceso sin ser sometida a valorización no garantiza, por sí sola, el hecho de que efectivamente sea utilizada de ese modo; algunos de los criterios adicionales mencionados en el documento de la OCDE bien pueden ser pertinentes a la hora de determinar la intención del poseedor de destinar la sustancia a dicho uso (por ejemplo, los criterios 3, 5, 6 y 12 enumerados en el punto 75 de estas conclusiones).

83. En consecuencia, a estas alturas, no sería apropiado tratar de avanzar más en la definición del concepto de residuos a efectos de la legislación comunitaria.

24 — Artículo 4.

Conclusión

84. Por consiguiente, en mi opinión, procede responder del siguiente modo a las cuestiones remitidas por el Conseil d'Etat de Bélgica:

«1) Al examinar la legalidad de una medida nacional adoptada con posterioridad a la adopción de una Directiva pero antes de la fecha de vencimiento del plazo para la adaptación a la misma del Derecho interno, un órgano jurisdiccional nacional debe tomar en consideración las obligaciones impuestas por la Directiva al Estado miembro de que se trate. En consecuencia, puede verse obligado a anular la medida nacional con efecto a partir de dicha fecha de vencimiento.

2) Una sustancia que, de lo contrario, constituiría un residuo a efectos de la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, no deja de ser un residuo por el mero hecho de que la operación de eliminación o valorización a la que se someta esté integrada en un proceso de producción industrial. A efectos de la distinción entre valorización de residuos y transformación de sustancias no residuales, carece de importancia el que la sustancia se destine a continuar siendo utilizada directamente en su forma actual. En el caso de los residuos, subproductos, materias primas secundarias u otras sustancias resultantes de procesos industriales, ese requisito se cumple cuando la sustancia, o el proceso al que se destina, cumple las exigencias ordinarias, en materia de salud y medio ambiente, aplicables a los productos no residuales o procesos no relacionados con los residuos.»