CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. CHRISTINE STIX-HACKL presentadas el 14 de abril de 2005 [1]

I. Introducción

1. Mediante el presente recurso, la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, [2] en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, [3] al no imponer en el Derecho interno la inscripción en el registro nacional a las empresas que recojan y transporten sus propios residuos no peligrosos como actividad ordinaria y habitual, ni a las que transporten sus propios residuos peligrosos en cantidades no superiores a 30 kilogramos o a 30 litros por día.

2. En el presente asunto se plantea esencialmente la cuestión de en qué medida las empresas que recogen y transportan sus propios residuos (peligrosos o no) deben considerarse «empresas que efectúen con carácter profesional la recogida o el transporte de residuos» en el sentido del artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada y, en consecuencia, deben estar sujetas a una obligación de registro.

II. Marco jurídico

A. *Normativa comunitaria*

3. El artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada establece:

«Los establecimientos o empresas que efectúen con carácter profesional la recogida o el transporte de residuos o que se ocupen de la eliminación o valorización de residuos por encargo de terceros (negociantes o agentes),

1 — Lengua original: alemán.

2 — DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129 (en lo sucesivo, «Directiva sobre residuos» o «versión original de la Directiva sobre residuos»).

3 — DO L 78, p. 32 (en lo sucesivo, «Directiva de modificación»; en lo sucesivo «Directiva sobre residuos en su versión modificada» designará la Directiva sobre residuos en su versión modificada por la Directiva de modificación).

si no están sujetos a autorización, deberán estar registrados ante las autoridades competentes.»

B. *Normativa nacional*

4. El artículo 30, apartado 4, del Decreto legislativo nº 22, de 5 de febrero de 1997, en la versión de la Ley nº 426, de 9 de diciembre de 1998 (en lo sucesivo, «Decreto legislativo»), establece:

«Las empresas que desarrollen actividades de recogida y transporte de residuos no peligrosos producidos por terceros y las empresas que recojan y transporten residuos peligrosos, siempre que no se trate de transportes de residuos peligrosos en cantidades inferiores a 30 kilogramos por día o a 30 litros por día realizados por el productor de estos residuos, [...] deberán estar inscritos en el Registro.» [4]

4 — El Registro nacional de empresas que prestan servicios de eliminación de residuos.

III. Procedimiento administrativo previo y procedimiento judicial

5. Al considerar que el artículo 30, apartado 4, del Decreto legislativo vulnera el artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada, la Comisión, mediante escrito de requerimiento de 24 de octubre de 2001, incoó contra la República Italiana un procedimiento por incumplimiento con arreglo al artículo 226 CE.

6. El Gobierno italiano rechazó la imputación de la Comisión en su escrito de respuesta de 27 de febrero de 2002 sobre la base de un dictamen del Ministerio de medio ambiente y protección de los suelos.

7. Sin embargo, dado que la Comisión mantuvo su opinión, remitió el 27 de junio de 2002 un dictamen motivado al Gobierno italiano en el que le instaba a atenerse a dicho dictamen en un plazo de dos meses.

8. Al quedar sin respuesta el dictamen motivado, la Comisión, mediante escrito de 17 de junio de 2003, inscrito en el Registro del Tribunal de Justicia el 24 de junio de 2003, interpuso el presente recurso.

9. La Comisión solicita al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 de la Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE, al eximir de la obligación de inscribirse en el registro nacional de empresas que prestan servicios de eliminación de residuos a las empresas que recojan y transporten sus propios residuos no peligrosos como actividad ordinaria y habitual, así como a las que transporten sus propios residuos peligrosos en cantidades inferiores a 30 kilogramos y a 30 litros por día, según lo dispuesto en el artículo 30, apartado 4, del Decreto legislativo nº 22, de 5 de febrero de 1997, en su versión modificada por la Ley nº 426, de 9 de diciembre de 1998.

— Condene en costas a la República Italiana.

IV. Examen del recurso

A. *Principales alegaciones de las partes*

10. La Comisión señala que, con arreglo al artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada, todas las empresas que efectúen con carácter profesional la recogida o el transporte de residuos, con independencia de que se trate de residuos no peligrosos o residuos peligrosos, deberán estar registradas ante las autoridades competentes. A este respecto, el concepto de empresas que efectúen «con carácter profesional» la recogida o el transporte de residuos comprende, a juicio de la Comisión, no sólo a las empresas que realizan estas actividades para terceros, sino también a las empresas que recogen o transportan sus propios residuos como actividad accesoria en el marco de su actividad económica habitual y que, de este modo, obtienen una ventaja económica. Así lo ha declarado el Tribunal de Justicia en los fundamentos de su auto dictado en el asunto C-311/99. [5]

11. Según la Comisión, esta interpretación se ajusta a la sistemática y a los objetivos de la Directiva sobre residuos en su versión modificada, en particular a la necesidad de garantizar el seguimiento de los residuos desde su producción hasta su eliminación definitiva, tal como se señala en el duodécimo considerando de la Directiva de modificación. Dado que la obligación de registro permite tal seguimiento, no quedaría garantizado el pleno seguimiento de los residuos si las empresas que recogen o transportan sus propios residuos quedasen excluidas de la obligación de registro prevista en el artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada.

12. En cambio, en el artículo 30 del Decreto legislativo se prevé únicamente una obliga-

5 — Auto del Tribunal de Justicia dictado sobre la base del artículo 104, apartado 3, del Reglamento de Procedimiento, de 29 de mayo de 2001, Caterino (C-311/99, no publicado en la Recopilación), apartado 25.

ción de registro para las empresas que recogen o transportan los residuos de terceros, lo cual no se corresponde con el concepto de empresas que efectúan «con carácter profesional» la recogida o el transporte de residuos con arreglo al artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada.

13. Además, en el artículo 12 se establece una limitación cuantitativa, de suerte que la excepción, resultante del artículo 30 del Decreto legislativo, de la obligación de registro para las empresas que transportan residuos peligrosos en cantidades inferiores a 30 kilogramos o a 30 litros por día tampoco es compatible con la Directiva sobre residuos en su versión modificada.

14. El *Gobierno italiano* alega que ninguna disposición del Derecho comunitario establece que la recogida y transporte de residuos deba efectuarse por terceros. Lo decisivo es que se alcance el objetivo de un seguimiento del ciclo de valorización de los residuos. Según la Directiva, el poseedor de los residuos es responsable de éstos hasta el momento que se desprenda de los mismos a los fines de su reutilización, tratamiento o eliminación. La obligación de registro establecida en el artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada pretende, pues, garantizar el seguimiento de los residuos a partir del momento en el que éstos abandonan el ámbito de responsabilidad del productor. El productor de los residuos no se «desprende» de éstos hasta que los entrega a un empresario que procede a la valorización o eliminación de los residuos. Hasta ese momento, en el que los residuos han permanecido sin más bajo su responsabilidad, no es necesario registrar a las empresas productoras a los fines del seguimiento.

15. En opinión del Gobierno italiano, el concepto «con carácter profesional» contenido en el artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada está dirigido, por un lado, a poner de manifiesto que se trata de una actividad ordinaria y, por otro lado, puede entenderse en el sentido de que la empresa de que se trate debe disponer de los conocimientos y experiencia necesarios para realizar tal actividad. Si se interpretase este concepto tal como lo hace la Comisión, la obligación de registro se extendería a miles de empresas y pondría en peligro la posibilidad de control de las autoridades. Por último, a la hora de adoptar el sistema de seguimiento previsto en la Directiva sobre residuos en su versión modificada puede tenerse en cuenta la peligrosidad y la cantidad de los residuos.

B. *Apreciación*

16. La Comisión objeta al artículo 30, apartado 4, del Decreto legislativo que no establezca ninguna obligación de registro para las empresas que recogen o transportan sus propios residuos, en el caso de los residuos no peligrosos, o, en el caso de los residuos peligrosos, únicamente establezca tal obligación a partir de una determinada

cantidad de residuos (en el presente caso, 30 kilogramos o 30 litros por día).

17. Así pues, en el presente procedimiento se plantea, por un lado, la cuestión de si, con arreglo al artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada, la obligación de registro debe imponerse también a las empresas que recogen o transportan sus propios residuos y, por otro lado, si, en su caso, la obligación de registro —en cualquier caso con respecto a los residuos peligrosos— puede quedar sujeta a una limitación cuantitativa como ocurre en el presente asunto.

18. Por cuanto atañe a la primera cuestión de si las empresas que recogen o transportan sus propios residuos están comprendidas en el artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada, procede declarar que esta Directiva establece, en relación con la eliminación y valorización de residuos propios, disposiciones más claras que en relación con la recogida y transporte de residuos propios.

19. Así, el artículo 8 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada prevé que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que todo poseedor de residuos, siempre que no los remita a una empresa recolectora o a una empresa que efectúe las operaciones de eliminación o valorización de residuos, se ocupe él mismo en la valorización o la eliminación de residuos de acuerdo con las disposiciones de la Directiva. Según el undécimo considerando de la Directiva de modificación, las empresas que tratan sus propios residuos o valorizan residuos pueden estar exentas de la autorización exigida siempre y cuando respeten los requisitos de protección de medio ambiente, pero estas empresas deben estar sujetas en cualquier caso a la obligación de registro. La correspondiente disposición se recoge en el artículo 11, apartados 1 y 2 de, la Directiva sobre residuos en su versión modificada.

20. En cambio, en la Directiva sobre residuos en su versión modificada no se encuentra ninguna referencia expresa a empresas que recojan o transporten sus propios residuos. En cualquier caso, según el duodécimo considerando de la Directiva de modificación, «conviene asimismo someter a autorización o registro y a una inspección adecuada a otras empresas relacionadas con los residuos, tales como las que se ocupan de la recogida, del transporte y de la comercialización de residuos».

21. A tal respecto, el artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada delimita de forma muy similar el ámbito de aplicación de la obligación de autorización y de registro con la expresión «empresas que efectúen con carácter profesional la recogida o el transporte de residuos o que se ocupen de la eliminación o valorización de residuos por encargo de terceros (negociantes o agentes)».

22. A primera vista, el tenor del duodécimo considerando de la Directiva de modificación y del artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada, algunos indicios apuntan a concluir, en un primer momento, que en este artículo deben estar comprendidas únicamente las empresas de recogida y transporte que operan en el sector de los residuos y no las empresas que en principio operan en otro sector pero que también se dedican de forma accesoria a recoger o transportar sus propios residuos.

23. Sin embargo, soy de la opinión, al igual que la Comisión, de que la génesis de esta disposición o la sistemática conjunta de la Directiva sobre residuos en su versión modificada permite afirmar que el artículo 12 de la citada Directiva ha de comprender también las empresas que recojan o transportan sus propios residuos.

24. A tal respecto, ha de señalarse que la versión original de la Directiva sobre residuos diferenciaba entre dos grupos de empresas a las que se aplicaban diferentes requisitos en materia de garantía de protección medioambiental.

25. El primer grupo comprendía las empresas «que se dedique[n] al tratamiento, almacenamiento o depósito de residuos». Estas empresas estaban obligadas a obtener autorización (artículo 8 de la versión original de la Directiva sobre residuos) y estaban sujetas a un control periódico a cargo de la autoridad competente (artículo 9 de la versión original de la Directiva sobre residuos).

26. El segundo grupo comprendía a «las empresas que se ocupen del transporte, la recogida, el almacenamiento, el depósito o el tratamiento de sus propios residuos, así como las que recojan o transporten por cuenta ajena sus residuos». Estas empresas estaban sometidas a una mera «vigilancia» de la autoridad competente (artículo 10 de la versión original de la Directiva sobre residuos).

27. En la Directiva sobre residuos en su versión modificada ya no aparece recogida la «vigilancia» por las autoridades como medida independiente.

28. En lugar de ello, una parte de las empresas del grupo mencionado en segundo lugar —a saber, las empresas que se ocupen del almacenamiento, depósito o tratamiento de sus propios residuos— está comprendida ahora, con arreglo a los artículos 9 y 10 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada, en la categoría de empresas, sujetas a la obligación de autorización, que se dedican a la eliminación o valorización de residuos, o bien están sujetas, siempre que cumplan las condiciones para la dispensa de autorización prevista en el artículo 11, apartado 1, a una obligación de registro con arreglo con lo dispuesto en el apartado 12 de este artículo.

29. A continuación, por cuanto respecta a las demás empresas mencionadas en el artículo 10 de la versión original de la Directiva sobre residuos, a saber, las empresas que recogen o transportan residuos —propios o ajenos—, no se discute que, en cualquier caso, las empresas que recogen o transportan residuos ajenos están comprendidas ahora en el artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada y, en consecuencia, están sujetas a una obligación de registro siempre que no necesiten una autorización.

30. Así pues, procede declarar, en resumen, que las empresas que se ocupen del almacenamiento, el depósito o el tratamiento de sus propios residuos, así como las empresas que recojan o transporten residuos por cuenta ajena, sometidas con arreglo al artículo 10 de la versión original de la Directiva sobre residuos a una vigilancia de las autoridades competentes, están sujetas ahora, en la Directiva sobre residuos en su versión modificada, a una obligación de autorización o de registro y, por tanto, con arreglo al artículo 13 de esta Directiva, a inspecciones periódicas apropiadas por parte de las autoridades competentes.

31. Ahora bien, difícilmente puede afirmarse que las empresas que recogen o transportan sus propios residuos deben quedar excluidas de la mayor eficacia en el control introducida con la Directiva de modificación (en lugar de la mera vigilancia se prevén una obligación de autorización o de registro y una inspección periódica apropiada).

32. Hay que tener en cuenta, sobre todo, que en la Directiva sobre residuos en su versión modificada, abstracción hecha del artículo 12, no se encuentra ninguna medida de control específica que haga referencia a las empresas que recogen o transportan residuos. Así pues, si el artículo 12 debiera efectivamente interpretarse en el sentido de que no comprende a las empresas que recogen o transportan sus propios residuos, la Directiva de modificación no sólo no habría aumentado el nivel de protección y la eficacia de los controles, sino que incluso habría traído consigo un empeoramiento, dado que la versión original de la Directiva sobre residuos preveía al menos una vigilancia de estas empresas por las autoridades competentes. Además, tal interpretación se hallaría, como ha señalado la Comisión, en contradicción con el duodécimo considerando de la Directiva de modificación, en el que se hace referencia al «seguimiento de los residuos desde su producción hasta su eliminación definitiva».

33. El hecho de que una empresa que recoja o transporte sus propios residuos sea responsable de estos residuos en su condición de poseedor de residuos, en virtud del artículo 8 o también del artículo 4 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada, hasta la entrega de los residuos a una empresa de eliminación o valorización y (estará sujeta a la prohibición, de eliminación incontrolada y a la obligación de entregar los residuos a la empresa pertinente) no se opone, en contra de lo alegado por el Gobierno italiano, a que esta empresa esté sujeta a las exigencias de registro y control previstas en los artículos 12 y 13 de esta Directiva. En efecto, con arreglo a los artículos 4 y 8 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada, las empresas que

valoricen o eliminen sus residuos también están sujetas a la prohibición general de eliminación incontrolada y a la exigencia de garantizar la valorización o eliminación de acuerdo con las disposiciones de la Directiva y, sin embargo, estas empresas están sujetas, de conformidad con los artículos 9, 10 y 11 de esta Directiva, a la obligación de autorización o de registro y, con arreglo al artículo 12 de la misma, a una inspección periódica apropiada.

34. En consecuencia, llego a la conclusión de que, con arreglo al artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada, debe preverse en principio una obligación de registro para las empresas que recojan o transporten sus propios residuos, siempre que no incumba a éstas una obligación de autorización.

35. Sin embargo, resulta dudoso qué significado se atribuye al concepto «con carácter profesional» en el artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada.

36. Dado que, como ya he señalado, el artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada no se refiere únicamente a las empresas que operan como empresas de recogida o de transporte en el sector de los residuos, sino también a empresas con otros ámbitos de actividad que únicamente recogen o transportan sus propios residuos como actividad accesoria, no parece adecuado interpretar el concepto de carácter profesional en un primer momento de forma cuantitativa, es decir, en el sentido de ventaja económica o de rentabilidad para la empresa de que se trate.

37. Antes bien, a mi juicio, el añadido «con carácter profesional» tiene ciertamente por objeto una limitación en el sentido de que no toda empresa que produzca ocasional o excepcionalmente residuos que ella misma transporta hasta una empresa de recogida, valoración o eliminación de residuos está sujeta a la obligación de registro prevista en el artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada, sino más bien las empresas cuya actividad comercial esté vinculada ordinaria o habitualmente, es decir, en virtud de la naturaleza de tal actividad, con el transporte o la recogida de residuos propios.

38. Así pues, puede acogerse la tesis defendida en esencia por las dos partes del presente procedimiento, en el sentido de que el añadido «con carácter profesional» pone de manifiesto que la recogida o transporte de residuos debe ser una actividad que la empresa realice ordinaria o habitualmente en el marco de su genuina actividad económica.

39. Por lo que se refiere a la limitación cuantitativa de la obligación de registro establecida en el Decreto legislativo de 30 kilogramos o de 30 litros por día a las empresas que recogen o transportan sus propios residuos peligrosos, ha de señalarse que el concepto «con carácter profesional» recogido en el artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada adolece de cierta imprecisión y, de este modo, deja a los Estados miembros un margen discrecional para su adaptación. Ahora bien, dado que el concepto de «con carácter profesional», tal como acepta manifiestamente el Gobierno italiano, no descansa en la rentabilidad de la recogida o del transporte de los propios residuos, el artículo 12 tampoco permite, a mi juicio, excluir con carácter general de la obligación de registro a las empresas que recogen o transportan sus propios residuos peligrosos hasta una cantidad de 30 kilogramos o de 30 litros por día.

40. Dicho con otras palabras, una empresa que recoge o transporta diariamente hasta 30 kilogramos o 30 litros de sus propios residuos peligrosos puede ser perfectamente considerada como una empresa que realiza tal actividad en cuanto actividad habitual en el marco de su actividad empresarial.

41. Por lo demás, el artículo 12 de la Directiva sobre residuos en su versión modificada, como ha señalado la Comisión, tiene carácter imperativo y no contiene ninguna indicación en el sentido de que la obligación de registro sólo deba aplicarse a partir de una determinada cantidad mínima. El Gobierno italiano tampoco ha precisado en qué consideraciones se basa la fijación de esta cantidad mínima.

42. A la vista de las consideraciones que anteceden, procede declarar que en la medida que excluye con carácter general de la obligación de registro a las empresas que recogen o transportan sus propios residuos no peligrosos, el Decreto legislativo incumple las obligaciones derivadas del artículo 12 de la Directiva sobre residuos. Asimismo, procede declarar que el Decreto legislativo no es compatible con este artículo en la medida en que excluye de la obligación de registro de las empresas que recogen o transportan sus propios residuos peligrosos en cantidades de hasta 30 kilogramos o a 30 litros por día.

43. Así pues, el recurso de la Comisión está fundado.

V. Costas

44. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas. Por haberse desestimado los motivos de la República Italiana, propongo que sea condenada en costas.

VI. Conclusión

45. A vista de todo lo expuesto, propongo al Tribunal de Justicia que:

— Declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 12 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, al eximir de la obligación de inscribirse en el Registro nacional de empresas que prestan servicios de eliminación de residuos a las empresas que recojan y transporten sus propios residuos no peligrosos como actividad ordinaria y habitual, así como a las que transporten sus propios residuos peligrosos en cantidades no superiores a 30 kilogramos y a 30 litros por día, según lo dispuesto en el artículo 30, apartado 4, del Decreto Legislativo nº 22, de 5 de febrero de 1997, en su versión modificada por la Ley nº 426, de 9 de diciembre de 1998.

— Condene en costas a la República Italiana.