# CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL SR. F.G. JACOBS

presentadas el 16 de marzo de 1995 *

1. En el presente procedimiento, la Comisión pide al Tribunal de Justicia que declare que Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a la Directiva 75/422/CEE del Consejo; [1] a la Directiva 78/319/CEE del Consejo, [2] y a la Directiva 84/631/CEE del Consejo, [3] en su versión modificada por la Directiva 86/279/CEE del Consejo. [4] Todas estas Directivas han sido sustancialmente modificadas o derogadas durante la fase administrativa o la fase judicial del presente procedimiento.

## Legislación comunitaria en materia de residuos

2. Con anterioridad al Acta Unica Europea el Tratado no preveía específicamente una política comunitaria medioambiental. No obstante, el Consejo adoptó una serie de Directivas en materia de residuos basándose en los artículos 100 y 235. La principal Directiva, la 75/442, establece en su versión original, que es la versión pertinente en el presente procedimiento, una serie de disposiciones y principios generales relativos a la gestión de residuos. Los Estados miembros deberán adoptar medidas adecuadas para promover la prevención, el reciclaje y la transformación de los residuos (artículo 3) y las medidas necesarias para asegurar que los residuos se gestionarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin perjudicar al medio ambiente (artículo 4). Los Estados miembros establecerán o designarán la autoridad o autoridades competentes encargadas de la planificación, organización, autorización y supervisión de las operaciones de eliminación de los residuos en una zona determinada (artículo 5). Todo establecimiento o toda empresa que se dedique al tratamiento, almacenamiento o depósito de residuos por cuenta ajena deberá obtener una autorización de la autoridad competente (artículo 8) y estará periódicamente controlado por esta última (artículo 9). 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, estarán sometidas a la vigilancia de la autoridad competente (artículo 10). La letra a) del artículo 1 define en sentido amplio «residuo» como cualquier sustancia u objeto del cual se desprenda su poseedor o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor.

3. Con arreglo a la letra f) del apartado 2 del artículo 2 de la Directiva, los residuos some-

* Lengua original: inglés.

1 — Directiva 75/422/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129).

2 — Directiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos (DO L 84, p. 43; EE 15/02, p. 98).

3 — Directiva 84/631/CEE del Consejo, de 6 de diciembre de 1984, relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos (DO L 326, p. 31; EE 15/05, p. 122).

4 — Directiva 86/279/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1986, por la que se modifica la Directiva 84/631/CEE relativa al seguimiento y al control en la Comunidad de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos (DO L 181, p. 13).

tidos a regulaciones comunitarias específicas están excluidos del ámbito de aplicación de la Directiva. La Directiva 78/319 [5] establece normas específicas para los residuos tóxicos y peligrosos. Al igual que la Directiva 75/442, establece que los Estados miembros deberán promover la prevención, el reciclaje y la transformación de dichos residuos (artículo 4), deberán asegurar que sean gestinados sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar el medio ambiente (artículo 5) y designarán o establecerán las autoridades competentes encargadas, en una zona determinada, de planificar, organizar, autorizar y supervisar las operaciones de gestión de residuos (artículo 6). Los Estados miembros deberán asegurar que los residuos tóxicos y peligrosos se separan de las demás materias, se etiquetan de forma apropiada y se registran e identifican para cada sitio donde se efectúe su depósito (artículo 7). Los Estados miembros podrán adoptar medidas más rigurosas (artículo 8). Se establece un sistema de autorizaciones para las instalaciones, establecimientos o empresas que se ocupen del almacenamiento, tratamiento o depósito de los residuos (artículo 9). Las autoridades competentes establecerán y mantendrán al día programas para la gestión de dichos residuos. Estos programas serán publicados y comunicados a la Comisión (artículo 12). En caso de urgencia o peligro grave, los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias, incluyendo excepciones temporales a la Directiva, para garantizar la protección de la población y del medio ambiente (artículo 13). Se exigen una serie de requisitos en materia de documentos justificativos para quien produzca, posea o gestione dichos residuos y en relación con la identificación de los residuos transportados en el curso de las operaciones de gestión (artículo 14). Se establece un sistema de controles y vigilancia por parte de las autoridades competentes (artículo 15).

5 — Citada en la nota 2 *supra*.

4. Cabe señalar que la Directiva 76/403/CEE del Consejo [6] también establece normas para la gestión de los policlorobifenilos y policloroterfenilos. Esta Directiva no se controvierte en el presente procedimiento.

5. La Directiva 84/631, en su versión modificada por la Directiva 86/279, establece un sistema de seguimiento y control de los traslados transfronterizos de los residuos peligrosos. Se entenderá por «residuos peligrosos» los residuos tóxicos y peligrosos definidos en la letra b) del artículo 1 de la Directiva 78/319, con excepción de determinados disolventes clorados y orgánicos y los PCB definidos en la letra a) del artículo 1 de la Directiva 76/403. Los traslados transfronterizos de residuos peligrosos dentro de la Comunidad y las exportaciones a países terceros están sujetos a un procedimiento que incluye la notificación a la autoridad competente del Estado miembro designado por la Directiva responsable de acusar recibo de la notificación o de formular objeciones. La Directiva enumera los motivos por los que pueden formularse objeciones y, en caso de que el Estado miembro de expedición formule objeciones, distingue entre traslados entre Estados miembros y exportaciones a países terceros (artículos 3 y 4).

6. A raíz de las negociaciones mantenidas bajo los auspicios del Programa de las

6 — Directiva 76/403/CEE del Consejo, de 6 de abril de 1976, relativa a la gestión de los policlorobifenilos y policloroterfenilos (DO L 108, p. 41; EE 15/01, p. 161).

Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Comunidad firmó el 22 de marzo de 1989 el Convenio de Basilea sobre el control de los traslados transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. La Convención fue aprobada en nombre de la Comunidad mediante la Decisión 93/98/CEE del Consejo, de 1 de febrero de 1993. [7] El Preámbulo del Convenio se refiere *inter alia* al «creciente deseo de que se prohíban los traslados transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación en otros Estados, en particular en los países en desarrollo», y al convencimiento de que «en la medida en que ello sea compatible con un manejo ambientalmente racional y eficiente, los desechos peligrosos y otros desechos deben eliminarse en el Estado en que se hayan generado».

7. El Convenio establece una serie de normas para alcanzar dichos objetivos. En particular, el apartado 1 de su artículo 4 prohíbe las exportaciones de desechos a los Estados que hayan establecido la prohibición general de importar desechos peligrosos u otros desechos para su gestión, o que no consientan determinadas importaciones. El apartado 9 del artículo 4 exige a las Partes que tomen las medidas apropiadas para que sólo se permitan los traslados transfronterizos de desechos peligrosos y otros desechos si el Estado se exportación no dispone de la capacidad técnica ni de los servicios requeridos o de lugares de eliminación adecuados a fin de eliminar los desechos de que se trate de manera ambientalmente racional y eficiente, o si los desechos son necesarios como materias primas para las industrias de reciclado o recuperación en el Estado de importación, o si se efectúan de conformidad con otros criterios que puedan decidir las Partes, a condición de que no contradigan los objetivos del Convenio.

8. El 7 de mayo de 1990 el Consejo adoptó una Resolución [8] acogiendo favorablemente las iniciativas internacionales en este ámbito y enfatizando la importancia de que «la Comunidad en su conjunto logre la autosuficiencia en materia de eliminación de residuos» y deseando «que cada Estado miembro tienda a dicha autosuficiencia» (véase el quinto considerando del Preámbulo de la Resolución). La Resolución instaba a que se formularan propuestas para modificar la Directiva 84/631 y a que el Consejo aprobara rápidamente las propuestas de modificación de las Directivas 75/442 y 78/319.

9. El 18 de marzo de 1991 el Consejo adoptó la Directiva 91/156/CEE, [9] que modificaba sustancialmente la Directiva 75/442. La Directiva se adoptó sobre la base del artículo 130 S, [10] introducido por el Acta Unica Europea, que creó una base jurídica específica para las acciones relativas a la protección

7 — DO L 39, p. 1.

8 — DO C 122, p. 2.

9 — DO L 78, p. 32.

10 — En su sentencia de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo (C-155/91, Rec. p. I-939), el Tribunal de Justicia decidió que la Directiva podía adoptarse válidamente sobre la base de dicha disposición (más que sobre la base del artículo 100 A, en el que se basó la propuesta de la Comisión).

del medio ambiente. Las modificaciones introducidas por la Directiva «tienen como base un nivel elevado de protección del medio ambiente» (véase el primer considerando). La Directiva refuerza las obligaciones de los Estados miembros en relación con la gestión de residuos, enfatizando la necesidad de restringir la producción de residuos y de fomentar su reciclado y reutilización. En la línea del Convenio de Basilea y la Resolución del Consejo, la Directiva se basa en el principio de autosuficiencia en relación tanto con la Comunidad en su conjunto como con los Estados miembros individualmente. En particular, el artículo 5 de la Directiva 75/442, en su versión modificada, obliga a los Estados miembros a crear una red integrada de instalaciones de eliminación, que permita «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».

10. El 12 de diciembre de 1991 el Consejo adoptó igualmente la Directiva 91/689/CEE relativa a los residuos peligrosos, [11] que sustituyó a la Directiva 78/319.

11. El 1 de febrero de 1993 el Consejo sustituyó la Directiva 84/631 por el Reglamento (CEE) nº 259/93 [12] 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. El Reglamento, también basado en el artículo 130 S, [13] da efecto a los principios de proximidad, prioridad de valorización y autosuficiencia formulados en la Directiva 75/442 a nivel comunitario y nacional permitiendo a los Estados miembros que adopten medidas con arreglo al Tratado para prohibir de modo general o parcial los traslados de residuos o para oponerse sistemáticamente a los mismos [letra a) del apartado 3 del artículo 4]. Las exportaciones de residuos destinados a la eliminación dirigidas a países no miembros están prohibidas en gran medida (artículo 14).

12. Por último, cabe señalar que, en el asunto de los «residuos valones», [14] el Tribunal de Justicia declaró que la legislación belga que prohibía almacenar o descargar en Valonia residuos procedentes de otros Estados miembros o de otras regiones de Bélgica era incompatible con la Directiva 84/631. La Directiva establecía un sistema que permitía a las autoridades nacionales afectadas formular objeciones y, por tanto, prohibir los traslados transfronterizos de residuos peligrosos por razones de protección de medio ambiente, de orden público, de protección de la salud y de la seguridad; dicho sistema no dejó ninguna posibilidad a los Estados miembros de establecer una prohibición general de dichos traslados.

11 — DO L 377, p. 20. La Directiva, en su versión modificada por la Directiva 94/31/CE del Consejo (DO L 168, p. 28), derogó la Directiva 78/319 con efectos del 27 de junio de 1995.

12 — DO L 30, p. 1.

13 — En su sentencia de 28 de junio de 1994, Parlamento/Consejo (C-187/93, Rec. p. I-2857), el Tribunal de Justicia decidió que el Reglamento podía fundarse válidamente en dicha disposición.

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

13. No obstante, al examinar la compatibilidad de la legislación belga con el artículo 30 del Tratado en lo que se refería a los residuos no cubiertos por la Directiva 84/631, el Tribunal de Justicia fue claramente influido por la evolución de la política comunitaria en materia de residuos. Aun admitiendo que los residuos, reciclables o no, deben considerarse bienes cuya libre circulación, con arreglo al artículo 30, no debería en principio restringirse, reconoció que también constituían productos de una naturaleza especial en la medida en que su acumulación, antes incluso de ser peligrosa para la salud, era peligrosa para el medio ambiente, en particular, habida cuenta de la limitada capacidad de cada región o área para acogerlos. La legislación belga estaba, por tanto, justificada por requisitos imperativos relativos a la protección del medio ambiente. En respuesta al argumento de la Comisión de que Bélgica no podía basarse en un requisito imperativo para justificar una medida discriminatoria, el Tribunal de Justicia concluyó que la legislación belga no era discriminatoria a causa de la particular naturaleza de los residuos. El principio de corrección preferentemente en la fuente misma de los ataques al medio ambiente implicaba que correspondía a cada región, municipio o entidad local, adoptar las medidas apropiadas para garantizar la recepción, el tratamiento y la gestión de sus propios residuos, que deben gestionarse lo más cerca posible del lugar donde se producen con el fin de limitar su transporte.

**Las imputaciones de la Comisión**

14. Las disposiciones nacionales impugnadas por la Comisión están contenidas en la Abfallgesetz de 27 de agosto de 1986 [15] (en lo sucesivo, «Ley») y el Abfallverbringungs-Verordnung de 18 de noviembre de 1988 [16] (en lo sucesivo, «Reglamento»). Según la Comisión hay tres aspectos criticables en dichas disposiciones:

1) Determinados residuos destinados al reciclaje están expresamente excluidos del ámbito de aplicación de la Ley, mientras que los residuos reciclables están comprendidos en el ámbito de las Directivas 75/442 y 78/319.

2) El principio según el cual los residuos deben ser gestionados en Alemania establecido en el artículo 2 de la Ley y el sistema de autorización previsto en el artículo 13 no son compatibles con la Directiva 84/631; es más, determinados requisitos para la autorización del traslado de residuos peligrosos son contrarios a la Directiva.

3) Alemania no ha cumplido plenamente su obligación de comunicar a la Comisión los programas de gestión de residuos como exige el artículo 12 de la Directiva 78/319.

15 — Gesetz über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (BGBl. I, 1986, p. 1410).

16 — Verordnung über die Grenzüberschreitende Verbringung von Abfällen (BGBl. I, 1988, p. 2126).

**Sobre la admisibilidad**

15. En su escrito de defensa, el Gobierno alemán mantiene que el recurso es inadmisible. En primer lugar, alega que la fecha de aplicación de 18 de julio de 1977 para la Directiva 75/442 sólo se refiere a la versión de la Directiva aplicable con anterioridad a su modificación por la Directiva 91/156. Con arreglo al apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 91/156, adoptada antes de la fecha del dictamen motivado de la Comisión, el plazo de aplicación de la Directiva modificada expiraba el 1 de abril de 1993; no obstante, según el Gobierno alemán, la aplicación está sujeta al requisito, establecido en el párrafo segundo de la letra a) del artículo 1 de la Directiva modificada, según el cual «el 1 de abril de 1993 como muy tarde, la Comisión [...] elaborará una lista de residuos pertenecientes a las categorías enumeradas en el Anexo I», requisito que aún no se ha cumplido.

16. Este argumento no puede acogerse. El recurso de la Comisión tiene por objeto en este caso el alegado incumplimiento por parte de Alemania de su obligación de aplicar la versión original de la Directiva 75/442. El hecho de que el plazo de aplicación de la posterior Directiva de modificación no hubiera expirado en la fecha del dictamen motivado o del recurso es irrelevante ya que, como explicaré más tarde, la imputación de la Comisión relativa a la aplicación de la Directiva 75/442 se aplica de igual modo, si no más claro, a la Directiva modificada, a pesar de la obligación de la Comisión de precisar cuáles son los residuos pertenecientes a las categorías del Anexo I. Alemania tampoco puede objetar la inadmisibilidad de la acción de la Comisión por el hecho de que el plazo de aplicación de modificaciones que no inciden en la imputación de la Comisión no haya expirado.

17. En segundo lugar, el Gobierno alemán considera que el motivo según el cual la preferencia que la legislación alemana da a la gestión de residuos en territorio nacional es contraria a la Directiva 84/631, es extemporáneo. El recurso se interpuso mucho después de la publicación de la legislación alemana impugnada, y en un momento en el que la Comunidad adoptaba el principio de autosuficiencia en materia de eliminación de residuos, reflejado tanto en la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia en el asunto de los «residuos valones» como en el Reglamento nº 259/93, que deroga la Directiva 84/631. Por consiguiente, Alemania podía esperar que la Comisión no iniciaría ningún procedimiento en relación con la Directiva 84/631.

18. Es verdaderamente sorprendente que la Comisión haya decidido interponer o proseguir su acción sabiendo que la Comunidad ya había modificado la Directiva 75/442, y estaba a punto de sustituir la Directiva 84/631, con el fin de tener en cuenta el principio de autosuficiencia en materia de eliminación de residuos formulado en el Convenio de Basilea. La Comisión tampoco ha dado ninguna explicación satisfactoria sobre la prosecución del procedimiento. Por ejemplo, no ha mantenido que fuera necesario proseguirlo para obtener una decisión sobre

una cuestión de interpretación importante o para establecer una base para formular pretensiones contra Alemania en relación con la Directiva 84/631.

19. No obstante, debe declararse la admisibilidad de la acción. La Directiva 84/631 aún estaba en vigor en la fecha del dictamen motivado (y en realidad también lo estaba en la fecha de interposición del recurso ante el Tribunal de Justicia). Como el Tribunal ha declarado:

«[...] en virtud del artículo 169 del Tratado, corresponde a la Comisión elegir el momento en que interpone un recurso ante el Tribunal de Justicia; las consideraciones que determinen dicha elección no pueden afectar a la admisibilidad del recurso, que sólo obedece a normas objetivas». [17]

20. Por otra parte, en los asuntos de coaseguro, el Tribunal de Justicia declaró que:

«El mero hecho de que se encuentre ya sometida al Consejo la propuesta de una disposición legal, cuya adopción e incorporación al Derecho nacional podría hacer cesar la infracción alegada por la Comisión, no excluye el que la Comisión pueda interponer dicho recurso por incumplimiento.» [18]

21. Por consiguiente, considero que debe declararse la admisibilidad del recurso.

## Sobre el fondo

1) *La imputación relativa a la definición de residuos en la Ley*

22. La Comisión mantiene que la definición de «residuo» del apartado 1 de la Ley es más estricta que la definición de la legislación comunitaria. En particular, el número 7 del apartado 3 del artículo 1 de la Ley establece que ésta no se aplica a determinadas categorías de residuos reciclables y, por tanto, es incompatible con las Directivas 75/442 y 78/319, que incluyen tanto los residuos reciclables como los no reciclables.

17 — Sentencia de 10 de diciembre de 1968, Comisión/Italia (7/68, Rec. pp. 617 y ss., especialmente p. 625).

18 — Apartado 7 de las sentencias de 4 de diciembre de 1986, Comisión/Francia (220/83, Rec. p. 3663); Comisión/ Dinamarca (252/83, Rec. p. 3713); Comisión/Alemania (205/84, Rec. p. 3755), y Comisión/Irlanda (206/84, Rec. p. 3817). Véase también la sentencia de 1 de junio de 1994, Comisión/Alemania (C-317/92, Rec. p. I-2039), apartado 5.

La letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442 define «residuos» como:

«cualquier substancia u objeto del cual se desprenda su poseedor [19] o tenga la obligación de desprenderse en virtud de las disposiciones nacionales en vigor».

23. Dicha definición se reitera en la letra a) del artículo 1 de la Directiva 78/319, aunque dicha Directiva sólo se aplica a los residuos «tóxicos y peligrosos» en el sentido definido en la letra b) de su artículo 1.

24. La Comisión no cuestiona la definición general de «residuos» del apartado 1 del artículo 1 de la Ley. Dicha disposición establece:

«A efectos de la presente Ley, se entenderá por "residuo" todo objeto mueble del cual su poseedor tenga la intención de desprenderse o cuya gestión regular sea necesaria para salvaguardar el interés general y, en particular, para proteger el medio ambiente. Todo objeto mueble que su poseedor ceda al organismo encargado de la gestión, o a un tercero al que éste se lo encargue, constituye un residuo incluso en caso de valorización hasta que dicho objeto, o las substancias obtenidas, o la energía producida a partir de él entre en el circuito económico.»

25. No obstante, el apartado 3 del artículo 1 establece que la Ley no se aplicará a:

«7. Sustancias, que no estén incluidas en los apartados 2 y 3 del artículo 2, los artículos 5, 5a y 15, que sean objeto de una valorización conforme a las normas en el marco de un recogida industrial, en la medida en que la prueba de dicha valorización se aporte a los organismos encargados de la gestión y siempre que intereses públicos superiores no se opongan a ello.»

26. El número 6 del apartado 3 del artículo 1 recoge una exención similar, aunque no idéntica, relativa a los residuos que hayan sido objeto de una recogida no industrial.

27. Cabe señalar que la referencia que los números 6 y 7 del apartado 3 del artículo 1 hacen al apartado 2 del artículo 2 tiene por efecto mantener dentro del ámbito de aplicación de la Ley los residuos, procedentes de empresas mercantiles o industriales o de establecimientos públicos, que «por su naturaleza, composición o cantidad, son particularmente peligrosos para la salud, el aire o las

19 — Esta nota sólo presenta interés para la versión inglesa de estas conclusiones.

aguas, que son explosivos o inflamables, o que contienen o pueden generar agentes de enfermedades transmisibles». Por tanto, me parece que la Comisión no ha probado que la exención del número 7 del apartado 3 del artículo 1 sea contraria a la Directiva 78/319, que sólo afecta a los residuos tóxicos y peligrosos, categorías que parecen estar excluidas del ámbito de la exención.

28. Queda la cuestión de si la definición alemana es conforme a la Directiva 75/442. En sus escritos, el Gobierno alemán se refiere a una decisión del Bundesgerichtshof indicando que el concepto de residuo debe interpretarse en sentido amplio a la luz de las disposiciones y jurisprudencia comunitarias, así como a un proyecto de ley destinado a llevar a cabo la modificación formal de las definiciones de residuos en la legislación alemana. No obstante, en su dúplica, el Gobierno alemán se refiere a su comunicación de 20 de marzo de 1992 en respuesta al dictamen motivado, en la que reconoce que el número 7 del apartado 3 del artículo 1 es aplicable siempre que los bienes se pongan a disposición de una colecta industrial ya que, en estos casos, la intención objetiva del propietario de los bienes es desprenderse de bienes con valor económico más que de residuos.

29. En mi opinión, el número 7 del apartado 3 del artículo 1 es contrario a la Directiva 75/442 tanto en su versión original como en su versión modificada. Está claro que el ámbito de la Directiva 75/442 se extiende a los residuos recogidos para ser reciclados o reutilizados. Como el Tribunal de Justicia mantuvo en la sentencia Vessoso y Zanetti: [20]

«[...] resulta que una sustancia de la que el poseedor se desprende puede ser residuo, en el sentido de las Directivas 75/442 y 78/319, incluso cuando puedan ser objeto de reutilización económica».

30. Incluso en su versión original, la Directiva 75/442 exige a los Estados miembros establecer un sistema completo de gestión de residuos. En el marco de dicho sistema, los Estados miembros deben hacer lo necesario para que todo poseedor de residuos, bien se ocupe él mismo de su eliminación de modo que no se ponga en peligro la salud del hombre y no se perjudique al medio ambiente, bien los remita a un colector privado o público o a una empresa de gestión (artículo 7). La Directiva introduce un sistema de autorizaciones, combinado con controles, para los establecimientos o empresas que se dediquen al tratamiento, almacenamiento o depósito de residuos por cuenta ajena (artículos 8 y 9). Las empresas que se ocupan de sus propios residuos y las que recogen o transportan residuos por cuenta ajena están sometidas a la vigilancia de la autoridad competente (artículo 10).

20 — Sentencia de 28 de marzo de 1990 (asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, Rec. p. I-1461), apartado 8. Véase también la sentencia de 28 de marzo de 1990, Zanetti y otros (C-359/88, Rec. p. I-1509), apartados 12 y 13.

31. El sistema de vigilancia establecido por la Directiva 75/442 fue reforzado mediante la Directiva 91/156. Con arreglo al artículo 8 de la Directiva 75/442, en su versión modificada, los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que todo poseedor de residuos bien se ocupe él mismo de la valorización o la eliminación de acuerdo con las disposiciones de la Directiva, o bien los remita a un recolector privado o público o a una empresa que efectúe las operaciones previstas en los Anexos II A o II B. El Anexo II A se refiere a las operaciones de eliminación. El Anexo II B se aplica a las operaciones que dejan una posibilidad de valorización y enumera una serie de procedimientos como el reciclado de materias, la valorización de productos, la utilización para producir energía y otros.

32. Cualquier establecimiento o empresa que efectúe las operaciones citadas en el Anexo II B deberá obtener una autorización (artículo 10). Con arreglo al artículo 12, 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, si no están sujetos a autorización, deberán estar registrados ante las autoridades competentes. Por otra parte, con arreglo al artículo 13, estarán sujetos a inspecciones periódicas apropiadas por parte de las autoridades competentes.

33. Por consiguiente, está claro que el sistema de vigilancia y de gestión establecido por la Directiva está destinado a cubrir todos los objetos y sustancias de los que el propietario se deshaga, aunque tengan valor comercial y sean recogidos con fines comerciales para ser reciclados o reutilizados.

34. Puede ser cierto que, como mantiene el Gobierno alemán, a veces sea difícil distinguir entre el hecho de deshacerse de residuos reciclables o reutilizables y la eliminación de bienes usados en el proceso normal de la actividad económica, ya que en ninguno de estos casos el dueño necesita ya los bienes que, sin embargo, tienen un valor comercial. No obstante, la dificultad de distinguir entre casos marginales no puede justificar la exclusión general de la definición de residuo de materias no peligrosas recogidas para su reutilización, incluyendo materias masivamente recogidas.

35. Concluyo que Alemania ha incumplido la obligación de aplicar la Directiva 75/442, pero no la obligación de aplicar la Directiva 78/319, al excluir determinadas categorías de residuos reciclables del ámbito de aplicación de la Ley.

2) *Traslados transfronterizos de residuos peligrosos*

36. Durante la fase administrativa previa, la Comisión alegó con carácter general que el artículo 2 de la Ley, que establece el principio de la eliminación de los residuos en

Alemania, y el artículo 13 de la Ley, que sujeta a autorización los traslados transfronterizos de residuos, eran contrarios al principio de libre circulación de residuos. No obstante, a la luz de la sentencia dictada en el asunto «residuos valones», [21] ha desistido de dicha pretensión en el recurso interpuesto ante este Tribunal. Por tanto, su segundo motivo se limita a mantener que el sistema de autorización de transportes de residuos peligrosos establecido en la Ley y en el Reglamento es incompatible con la Directiva 84/631, en su versión modificada por la Directiva 86/279.

37. A tenor del artículo 5 de la Directiva 78/319:

«1. Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para asegurar que los residuos tóxicos y peligrosos sean gestionados sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar el medio ambiente y en particular:

— sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y flora,

— sin provocar molestias por ruidos u olores,

— sin provocar alteraciones en el paisaje y en lugares de especial interés.

2. Los Estados miembros tomarán especialmente las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido, el depósito y el transporte incontrolados de residuos tóxicos y peligrosos, así como su cesión a instalaciones, establecimientos o empresas distintas de las previstas en el apartado 1 del artículo 9.»

38. El apartado 1 del artículo 9 instaura un sistema de autorizaciones para las instalaciones, establecimientos o empresas que se ocupen del almacenamiento, tratamiento o depósito de residuos tóxicos y peligrosos.

39. El artículo 12 exige a las autoridades competentes establecer un programa para la gestión de residuos tóxicos y peligrosos que versen, en particular, sobre los tipos y cantidades de residuos, los métodos de gestión, los centros de tratamiento especializados y los sitios de depósito adecuados.

40. El artículo 1 de la Directiva 84/631 refleja la obligación que el artículo5 de la

21 — Citado en la nota 14 *supra*.

Directiva 78/319 impone a los Estados miembros al establecer que:

«Los Estados miembros adoptarán de conformidad con la presente Directiva las medidas necesarias para asegurar el seguimiento y el control con el fin de proteger la salud humana y el medio ambiente, de los traslados transfronterizos de residuos peligrosos, tanto en el interior de la Comunidad como al entrar en la Comunidad y/o al salir de ésta.»

41. Los artículos 3 y 4 de la Directiva 84/631, en su versión modificada, establecen:

«*Artículo 3*

1. Cuando el poseedor de los residuos tenga la intención de trasladarlos o de hacer que se trasladen desde un Estado miembro a otro Estado miembro o de hacer que transiten por uno o varios Estados miembros, o de trasladarlos a un Estado miembro desde un tercer Estado o de un Estado miembro a un tercer Estado, lo notificará a la autoridad competente del Estado miembro responsable de expedir el acuse de recibo, enviando una copia a las autoridades competentes de los demás Estados miembros implicados y, en su caso, al tercer Estado de destino y/o al tercer Estado(s) de tránsito.

2. La notificación se efectuará mediante un documento de seguimiento uniforme denominado en lo sucesivo "documento de seguimiento" que se expedirá con arreglo a lo dispuesto en el artículo 15 y cuyo contenido se especifica en el Anexo I.

3. En el marco de dicha notificación dirigida a la autoridad competente del Estado miembro responsable de la expedición del acuse de recibo, el poseedor de los residuos deberá acompañarla de informaciones satisfactorias, en particular [...]:
[...]

4. Cuando se trate de un traslado de residuos desde un Estado miembro a un tercer Estado, el poseedor de los residuos deberá obtener la conformidad del tercer Estado destinatario antes de iniciar el procedimiento de notificación establecido en el apartado 3. En la notificación se deberá incluir información satisfactoria sobre tal conformidad.

*Artículo 4*

1. El traslado transfronterizo sólo se podrá efectuar cuando las autoridades competentes

del Estado miembro contemplado en las letras a), b) o c) del párrafo primero del apartado 2 hayan acusado recibo de la notificación. El acuse de recibo deberá ser mencionado en el documento de seguimiento.

2. Dentro del mes siguiente después de recibida la notificación, deberá enviarse al poseedor de los residuos el acuse de recibo o cualquier objeción que se suscite con arreglo al apartado 3:

a) bien por parte de las autoridades competentes del Estado miembro de destino;

b) o, en el caso de residuos desde un tercer Estado y en tránsito a través de la Comunidad para su eliminación fuera de la misma, por parte de las autoridades competentes del último Estado miembro a través de la cual se ha de efectuar el traslado;

c) o bien, en el caso de residuos desde un Estado miembro para su eliminación fuera de la Comunidad a un tercer Estado, por las autoridades competentes del Estado miembro expedidor, excepto en el caso contemplado en el último párrafo de este apartado,

enviándose una copia al destinatario de los residuos y a las autoridades competentes de los demás Estados miembros implicados y, en su caso, al tercer Estado de destino y al tercer Estado(s) de tránsito.

Cuando los residuos se eliminen en un tercer Estado limítrofe del último Estado miembro de tránsito, este último podrá expedir un acuse de recibo u oponer objeciones en lugar del Estado miembro mencionado en la letra c) del párrafo primero. Cualquier Estado miembro de tránsito que tenga la intención de ejercitar el derecho que se le otorga en este párrafo deberá comunicarlo a la Comisión y a los demás Estados miembros. No podrá ejercitar ese derecho antes de transcurridos tres meses como mínimo después de la comunicación de dicha información.

3. Las objeciones habrán de estar motivadas basándose en las disposiciones legales y reglamentarias en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud con arreglo a la presente Directiva, a otros instrumentos comunitarios o a convenios internacionales que el Estado miembro de que se trate haya celebrado en la materia con anterioridad a la notificación de la presente Directiva.

[...]

6. Sin perjuicio de los apartados 1 y 2, las autoridades competentes del Estado miembro expedidor y las del Estado miembro o Estados miembros de tránsito, dispondrán de un plazo de quince días a partir de la notificación para establecer, en caso necesario, las condiciones relativas al transporte de los residuos en su territorio nacional. Dichas condiciones, que se notificarán al poseedor de los residuos, con una copia a las autoridades competentes de los Estados miembros interesados, no podrán ser más severas que las establecidas respecto de los traslados similares efectuados totalmente dentro del Estado miembro implicado y en ellas se tomarán debidamente en consideración los convenios existentes. Para poder realizar el transporte, el poseedor de los residuos deberá cumplir tales condiciones.

Transcurrido un plazo que no exceda de veinte días una vez recibida la notificación las autoridades competentes del Estado miembro expedidor podrán poner objeciones sobre la base de que el traslado de residuos compromete la ejecución de los programas elaborados con arreglo al artículo 12 de la Directiva 78/319/CEE o al artículo 6 de la Directiva 76/403/CEE o de que es contrario a las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales sobre esta materia celebrados por dicho Estado con anterioridad a la notificación de la presente Directiva. Tales objeciones deberán enviarse al poseedor de los residuos con copia a las autoridades competentes de los Estados miembros implicados.»

42. Las normas alemanas pertinentes están contenidas en los artículos 2 y 13 de la Ley y en el Reglamento, adoptado *inter alia* sobre la base de la letra c) del artículo 13 de la Ley, que faculta al Gobierno alemán a adoptar reglamentos mediante los que se apliquen y adapten las disposiciones del artículo 13 con el fin de aplicar la legislación comunitaria, en particular, la Directiva 84/631.

43. El apartado 1 del artículo 2 de la Ley establece:

«Los residuos comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la presente Ley deberán ser gestionados en Alemania, salvo disposición contraria del artículo 13. La gestión de residuos deberá efectuarse de manera que no se perjudique al interés general [...]»

44. El apartado 1 del artículo 13 establece:

«Toda persona que desee transportar residuos por el territorio de aplicación de la presente Ley o fuera de él deberá obtener una

autorización de la autoridad competente. Dicha autorización sólo será concedida si:

1. El transporte, tratamiento, almacenamiento o depósito de los residuos no implica ningún riesgo para el interés general;

[...]

4. En caso de que los residuos se transporten fuera del territorio de aplicación de la presente Ley,

a) no existe ninguna instalación apropiada de gestión de residuos en el Land en el que han sido producidos, y no es posible usar las instalaciones de gestión de residuos de otro Land o ello supone una carga desmesurada para la persona obligada a gestionar los residuos; esto no se aplicará cuando los programas de gestión de residuos con arreglo a los apartados 1 o 3 del artículo 6 prevén la eliminación de residuos fuera del territorio de aplicación de la presente Ley;

b) [...]

c) la gestión de residuos en el Estado destinatario no implica ningún riesgo para el interés general en el territorio de aplicación de la presente Ley.»

45. El artículo 8 del Reglamento establece:

«Se aplicará un procedimiento absoluto de autorización con arreglo al artículo 13 de la Ley sobre los residuos:

a) [...]

b) cuando se transporten residuos fuera del territorio de aplicación de la Ley a un Estado no miembro de las Comunidades Europeas;

c) [...]»

46. En cambio, el artículo 10 del Reglamento establece:

«Se observará un procedimiento restringido de autorización:

a) cuando se transporten residuos peligrosos fuera del territorio de aplicación de la Ley a un Estado miembro de las Comunidades Europeas,
[...]»

47. El artículo 11 del Reglamento establece:

«La autoridad competente examinará en el marco del procedimiento de autorización con arreglo al artículo 10:

1) la legalidad del transporte y la fiabilidad de las personas responsables (números 1 y 2 del apartado 1 del artículo 13 de la Ley);

2) si la gestión de los residuos en el Estado destinatario implica riesgo alguno para el interés general en el territorio de aplicación de la Ley [letra c) del número 4 y número 5 del apartado 1 del artículo 13],

3) si el transporte de los residuos fuera del territorio de aplicación de la Ley es compatible con los programas vigentes de gestión de residuos o con las disposiciones similares del Land.»

48. Así, cabe señalar que la exigencia formulada en la letra a) del número 4 del apartado 1 del artículo 13, de que los residuos no puedan ser adecuadamente gestionados en Alemania, no es aplicable en caso de exportaciones de residuos a otros Estados miembros.

49. En contraste con la Directiva, que establece un sistema de notificación y de acuses de recibo, las normas alemanas prohíben la gestión de residuos fuera de Alemania a menos que el artículo 13 lo autorice expresamente. No obstante, el artículo 7 del Reglamento establece que una solicitud de autorización con arreglo al artículo 13 de la Ley corresponde a la «notificación» con arreglo al artículo 3 de la Directiva y que la autorización con arreglo al artículo 13 corresponde

al «acuse de recibo» con arreglo al apartado 1 del artículo 4. Del mismo modo, una decisión denegatoria con arreglo al artículo 13 corresponde a la «objeción» de los apartados 3 y 6 del artículo 4 de la Directiva, y la autorización limitada a la imposición de «condiciones» del apartado 6 del artículo 4.

50. La Comisión mantiene que, a pesar de dichas adaptaciones del procedimiento de autorización, la Ley y el Reglamento no aplican correctamente la Directiva. En primer lugar, alega que el principio según el cual los residuos deben gestionarse en Alemania, contenido en el artículo 2 de la Ley, es incompatible con lo dispuesto en las Directivas 84/631 y 86/279. En segundo lugar, considera que el requisito de autorización para todo traslado transfronterizo de residuos, contenido en el apartado 1 del artículo 13, es contrario a la Directiva 84/631; el derecho a trasladar residuos concedido por la Directiva queda reducido a una posibilidad de autorización sujeta al cumplimiento de determinados requisitos. En tercer lugar, critica dos de los requisitos específicos para la autorización de traslados transfronterizos de residuos. Por lo que se refiere a los traslados a otros Estados miembros, critica el requisito contenido en la letra c) del número 4 del apartado 1 del artículo 13, según el cual la gestión de residuos en el Estado destinatario no debe implicar ningún riesgo para el interés general en Alemania. Por lo que se refiere a las exportaciones a Estados no miembros, critica al mismo tiempo tanto este requisito como aquel según el cual es necesario que sea imposible gestionar los residuos en el Land donde se han producido, y que sea imposible eliminar los residuos en otro Land o suponga a una carga desmesurada para quien deba gestionar los residuos.

51. En mi opinión, ninguna de estas alegaciones debe acogerse. En primer lugar, no me parece posible que pueda examinarse el artículo 2 de la Ley aisladamente, como la Comisión pretende hacer. El artículo 2 establece que los residuos deben ser gestionados en Alemania «salvo disposición contraria del artículo 13». La compatibilidad de lo dispuesto por la Ley con la Directiva sólo puede apreciarse leyendo el artículo 2 en relación con el artículo 13, que permite autorizar los traslados transfronterizos de residuos por determinados motivos.

52. En segundo lugar, no creo que la exigencia de autorización sea en sí misma contraria a la Directiva. Como hemos visto, la autorización con arreglo a la Ley se declara equivalente a un «acuse de recibo» de notificación en el sentido de la Directiva, y la denegación de autorización se declara equivalente a una «objeción». Por consiguiente, en la medida en que se concede la autorización siempre que debe expedirse un acuse de recibo con arreglo a la Directiva, y sólo se deniega cuando puede formularse legítimamente una objeción, la autorización con arreglo a la Ley es equivalente al acuse de recibo con arreglo a la Directiva. Por tanto, la única cuestión que hay que examinar es si los criterios de concesión de dichas autorizaciones son compatibles con los requisitos de la Directiva.

53. Por consiguiente, examinaré los requisitos específicos para autorizar los traslados de

residuos a otros Estados miembros y a países no miembros.

a) Traslados de residuos a otro Estado miembro

54. La Comisión critica el requisito de la letra c) del número 4 del apartado 1 del artículo 13 de la Ley según el cual el traslado de residuos no debe implicar ningún riesgo para el interés general en Alemania. En su comunicación de 20 de marzo de 1992, en respuesta al dictamen motivado, el Gobierno alemán afirma que el concepto de interés general incluye la protección del medio ambiente. Esto es compatible con el artículo 1 de la Ley que, como ya se ha señalado, afirma que, a efectos de la Ley, «residuo» significa «todo objeto mueble del cual su poseedor tenga la intención de desprenderse o cuya gestión regular sea necesaria para salvaguardar el interés general y, en particular, para proteger el medio ambiente».

55. Por consiguiente, la alegación de la Comisión equivale a mantener, sorprendentemente, que, al aprobar la gestión de residuos peligrosos producidos en Alemania en otro Estado miembro, las autoridades alemanas, con arreglo a la Directiva 84/631, no pueden tomar en consideración el impacto medioambiental de la gestión en territorio alemán. La Comisión justifica dicha alegación afirmando que el apartado 6 del artículo 4 solamente permite al Estado miembro expedidor fijar los requisitos para el traslado de residuos en su territorio nacional y formular objeciones si el traslado perjudica la aplicación de los programas elaborados con arreglo al artículo 12 de la Directiva 78/319 o al artículo 6 de la Directiva 76/403 o si obstaculiza a las obligaciones derivadas de los acuerdos internacionales que haya celebrado con anterioridad a la notificación de la Directiva.

56. No obstante, como ya se ha señalado, el artículo 12 de la Directiva 78/319, a la que se refiere el apartado 6 del artículo 4 de la Directiva 84/631, establece que los programas para la gestión de residuos tóxicos y peligrosos versarán sobre cuestiones como los métodos de gestión, los centros de tratamiento especializados y los sitios de depósito adecuados. La elaboración de dichos programas es un ejemplo específico de la obligación general impuesta por el artículo 5 de adoptar las medidas necesarias para asegurar que los residuos tóxicos y peligrosos sean gestionados sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar el medio ambiente y, en particular, «sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y flora, sin provocar molestas por ruidos u olores, sin provocar alteraciones en el paisaje y en lugares de especial interés».

57. Es perfectamente posible que la gestión de residuos peligrosos en otro Estado miembro, en particular, en un Estado miembro vecino, pueda originar graves consecuencias en Alemania en el sentido del artículo 5. Me

parece que, si existe dicho riesgo, Alemania no solamente tiene derecho, sino que tiene la obligación de denegar el traslado en cuestión.

58. Hay que señalar que la Comisión no ha presentado ninguna prueba que demuestre que las autoridades alemanas interpretaron el requisito de que se trata de manera excesivamente amplia, de manera que se impide el transporte de residuos en circunstancias en que no hay ninguna amenaza para el medio ambiente de Alemania.

b) Exportaciones a países no miembros

59. Por lo que se refiere a la autorización de exportar residuos a países no miembros, la Comisión critica dos requisitos.

En primer lugar, el requisito, ya examinado en relación con los traslados a otros Estados miembros, de que no debe haber ningún riesgo de perjudicar el interés general en Alemania [letra c) del número 4 del apartado 1 del artículo 13]. En segundo lugar, el requisito de que no debe haber ningún sitio de depósito adecuado en el Land donde se han producido los residuos y que sea imposible utilizar las instalaciones de gestión de residuos en otro Land o que ello suponga una carga desmesurada para la persona obligada a gestionar los residuos [letra a) del número 4 del apartado 1 del artículo 13]. Como ya se ha señalado, con arreglo a los artículos 10 y 11 del Reglamento, este último requisito no se aplica a los traslados de residuos entre Estados miembros.

60. Con arreglo a la letra c) del apartado 2 del artículo 4 de la Directiva, en caso de traslado de residuos fuera de la Comunidad, el Estado miembro responsable de acusar recibo será el Estado miembro expedidor, salvo si el último Estado miembro de tránsito limítrofe del país no miembro ejercita su derecho a acusar recibo o formular alguna objeción en lugar del Estado miembro expedidor. Los motivos por los que un Estado miembro puede formular objeciones a las exportaciones fuera de la Comunidad son algo más amplios que para los traslados intracomunitarios. Con arreglo al apartado 3 del artículo 4, las objeciones formuladas deberán «estar motivadas basándose en las disposiciones legales y reglamentarias en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud con arreglo a la presente Directiva, a otros instrumentos comunitarios o a convenios internacionales que el Estado miembro de que se trate haya celebrado en la materia con anterioridad a la notificación de la presente Directiva».

61. Como en el caso de exportaciones a otros Estados miembros, el Estado miembro

expedidor también puede formular objeciones con arreglo al apartado 6 del artículo 4, en particular en relación con los efectos negativos sobre los programas de gestión de residuos elaborados con arreglo al artículo 12 de la Directiva 78/319 o al artículo 6 de la Directiva 76/403.

62. Ya he concluido que los intereses medioambientales de Alemania pueden protegerse con arreglo al apartado 6 del artículo 4 en el marco de los programas de gestión de residuos elaborados con arreglo a las Directivas 78/319 y 76/403. Habida cuenta del carácter amplio del tenor del apartado 3 del artículo 4, dichos intereses también pueden quedar protegidos con arreglo a dicha disposición en el caso de exportaciones a países no miembros.

63. Por lo que se refiere al segundo requisito [letra a) del número 4 del apartado 1 del artículo 13], no parece haber duda de que dicha disposición es conforme al tenor actual de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156, adoptada durante la fase administrativa previa. La Exposición de Motivos de la Directiva de modificación se refiere al objetivo de la autosuficiencia de la Comunidad y de los Estados miembros individualmente considerados,[22] y el nuevo tenor del apartado 1 del artículo 5 exige que los Estados miembros establezcan una red de instalaciones de eliminación que permita «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». De igual modo, el nuevo tenor del apartado 3 del artículo 7 permite a los Estados miembros adoptar las medidas necesarias para evitar los traslados de residuos que no se ajusten a sus programas de gestión de residuos, elaborados para alcanzar, *inter alia,* los objetivos del artículo 5.

64. Por otra parte, parece que la disposición alemana es conforme al objetivo del Reglamento nº 259/93, que sustituyó a la Directiva 84/631 después de sustanciarse el presente procedimiento. Dicho Reglamento va incluso más lejos que la legislación alemana aquí controvertida, en la medida en que prohíbe las exportaciones de residuos destinados a la eliminación a países no miembros (véase el artículo 14).

65. Queda por saber si el requisito era compatible con la Directiva 84/631.

66. Como ya he señalado, en el asunto de los «residuos valones», el Tribunal de Justicia consideró que una prohibición general de las importaciones de residuos peligrosos en Valonia era contraria a la Directiva, por ser incompatible con el sistema de control de los

22 — Véase el séptimo considerando de la exposición de motivos de la Directiva 91/156.

traslados transfronterizos que ésta establece. [23] No obstante, aquí la cuestión es algo distinta: se trata de si un Estado miembro puede denegar la exportación de residuos a un país no miembro por el hecho de que el residuo puede ser adecuadamente gestionado en Alemania. A diferencia de una prohibición general, la medida alemana no priva de su eficacia al sistema de control establecido por la Directiva.

67. Cabe señalar que, en el momento en que se adoptó la Directiva 84/631, el Tratado no contenía ninguna base jurídica específica para las medidas en materia de medio ambiente. Por tanto, la Directiva se basó en los artículos 100 y 235. Como es de esperar en el caso de una medida basada parcialmente en el artículo 100, la exposición de motivos de la Directiva se refiere a la posibilidad de «falsear la competencia» y que ello incida directamente en «el funcionamiento del mercado común». [24] El sexto considerando de la exposición de motivos también establece que el sistema de control «no ha de crear obstáculos a los intercambios intracomunitarios ni afectar a la competencia».

68. Por lo demás, sin embargo, el énfasis se pone claramente en la protección del medio ambiente. El tercer considerando de la exposición de motivos sugiere que el traslado de residuos peligrosos a otros Estados miembros o fuera de la Comunidad estaba previsto sólo cuando éste fuera el medio más efectivo de gestión. Dicho considerando dice así:

«Considerando que los traslados de residuos entre los Estados miembros, o entre los Estados miembros y otros Estados, pueden ser necesarios para gestionar los residuos en las mejores condiciones posibles [...]»

69. También cabe señalar que la exposición de motivos no hace referencia a los obstáculos a los intercambios con países no miembros. Por otra parte, como se ha dicho, en el caso de traslados de residuos para ser eliminados fuera de la Comunidad, el apartado 3 del artículo 4 permite a los Estados miembros formular objeciones sobre la base de las disposiciones legales y reglamentarias relativas, *inter alia*, a la protección del medio ambiente. Por consiguiente, aun no permitiendo o, como el Reglamento nº 259/93, exigiendo a los Estados miembros establecer la prohibición general de exportar residuos para su eliminación en países no miembros, la Directiva 84/631 puede, en mi opinión, interpretarse en el sentido de que permite a un Estado miembro oponerse a la exportación de residuos a un país no miembro por motivos medioambientales cuando los residuos puedan ser debidamente gestionados en Alemania de conformidad con los programas de gestión de residuos elaborados según las Directivas 78/319 y 76/403.

23 — Citado en la nota 14 *supra*; véase en particular el apartado 20 de la sentencia.

24 — Véase el cuarto considerando.

70. De ello se sigue que todas las alegaciones de la Comisión relativas a los traslados transfronterizos de residuos peligrosos deben desestimarse.

3) *El incumplimiento de la obligación de presentar programas de gestión de residuos*

71. Como se ha señalado, el artículo 12 de la Directiva 78/319 exige a los Estados miembros comunicar a la Comisión los programas para la gestión de residuos tóxicos y peligrosos que las autoridades competentes deben elaborar, mantener al día y publicar.

72. La Comisión destaca que, mediante escrito de 12 de noviembre de 1988, Alemania sometió a la Comisión una serie de programas para los Länder. Mantiene que, no obstante, Alemania ha incumplido la obligación que le incumbe con arreglo al artículo 12 en la medida en que:

— en el caso de Renania del Norte-Westfalia, sólo se presentó un programa para Düsseldorf;

— no se presentó ningún programa para Bremerhaven;

— sólo se presentó un proyecto para Baden-Württemberg;

— para Hesse, Baja Sajonia, Renania-Palatinado, Bremen y el Sarre, los programas no se mantuvieron al día, mientras que la Comisión recibió un nuevo programa para Hamburgo de fecha 9 de febrero de 1990;

— los programas para Baviera, Berlín, Hesse, Baja Sajonia y Renania-Palatinado no parecen haberse publicado.

73. En su recurso, la Comisión desestimó el punto de vista del Gobierno alemán, según el cual no había infracción porque el artículo 12 de la Directiva no fijaba una fecha para establecer y mantener al día los programas; el artículo 21 de la Directiva establecía un plazo límite de veinticuatro meses a partir de la fecha de la notificación de la Directiva para su aplicación.

74. Mediante comunicación de 26 de mayo de 1993, el Gobierno alemán adjuntó los anexos a su escrito de defensa proporcionando detalles de determinados programas sobre residuos. En su dúplica el Gobierno reconoce que algunos de los programas se notificaron tarde, pero añade que ha cumplido en su mayor parte las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 12. En la

vista, recordando al Tribunal de Justicia que la fecha para haber cumplido las obligaciones era la fijada en el dictamen motivado, alegó que persistían algunas deficiencias en los programas.

75. Comparto la opinión de la Comisión de que, a falta de fecha específica para establecer, publicar y notificar los programas con arreglo al artículo 12, hay que presumir que los Estados miembros debían cumplir dichas obligaciones en el plazo de aplicación de la Directiva, establecido en el artículo 21, es decir, en el plazo de dos años a partir de la notificación de la Directiva. Además, el artículo 12 impone la obligación continua de mantener los programas al día.

76. Parece claro que, aunque el Gobierno alemán ha cumplido en su mayor parte las obligaciones que le incumben con arreglo al artículo 12, la Comisión tiene razón al mantener que en la fecha especificada en el dictamen motivado, es decir, el 25 de noviembre de 1991, la aplicación era deficiente en determinados aspectos. El Gobierno alemán parece confirmar en su comunicación de 26 de mayo de 1993 que:

— en el caso de Renania del Norte-Westfalia, determinados programas no se habían elaborado ni notificado;

— en determinados aspectos, al menos Bremerhaven no estaba incluida en los programas sobre residuos elaborados para el Land de Bremen;

— no se había adoptado ningún programa definitivo para Baden-Württemberg.

77. El Gobierno alemán tampoco ha rebatido la alegación de la Comisión según la cual determinados programas ni se mantuvieron al día ni se publicaron.

78. Por consiguiente, procede acoger la alegación de la Comisión.

79. Antes de terminar, deseo formular reservas sobre la decisión de la Comisión de emprender y proseguir la presente acción. La primera pretensión de la Comisión, aunque no es infundada, no ha revelado ningún motivo serio de preocupación para el medio ambiente. En cuanto a la segunda pretensión, que parece haber sido la principal razón para ejercer la acción, considero que, como he señalado, el desarrollo experimentado por la política comunitaria de medio ambiente, desde que se inició el procedimiento, bien podrían haber llevado a la Comisión a desistir de dicha pretensión. La tercera

pretensión, si bien ha identificado determinadas infracciones relativamente poco graves, difícilmente justifica el recurso a una acción de este tipo. En mi opinión, la Comisión debería proceder a iniciar procedimientos de este tipo sólo tras una cuidadosa valoración de sus prioridades, con el fin de dar el mejor uso posible a los limitados recursos del Tribunal de Justicia, los Estados miembros y la propia Comisión.

Costas

80. Habiéndose estimado algunos de los motivos de las partes, y desestimado otros, procede ordenar que cada una de ellas soporte sus propias costas con arreglo al apartado 3 del artículo 69 del Reglamento de Procedimiento.

## Conclusión

81. Por consiguiente, propongo que el Tribunal de Justicia que:

«1) Declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a la Directiva 75/442/CEE del Consejo, al excluir determinadas categorías de residuos reciclables del ámbito de aplicación de su legislación.

2) Declare que la República Federal de Alemania ha incumplido las obligaciones que le incumben con arreglo a la Directiva 78/319/CEE del Consejo, al no establecer, mantener al día, publicar y notificar a la Comisión los programas sobre gestión de residuos tóxicos y peligrosos para determinadas regiones.

3) Desestime el recurso en todo lo demás.

4) Ordene a cada parte soportar sus propias costas.»