

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. PHILIPPE LÉGER  
presentadas el 23 de septiembre de 2004<sup>1</sup>

1. El presente asunto tiene otra vez por objeto la interpretación del Reglamento (CEE) n° 259/93,<sup>2</sup> que establece el conjunto de requisitos y procedimientos a los que están sometidos los traslados de residuos entre los Estados miembros. Se trata de dilucidar si, y en qué medida, la autoridad administrativa competente del país a partir del cual ha de realizarse el traslado de residuos, denominada «autoridad competente de expedición», tiene derecho a oponerse a dicho traslado cuando las condiciones de valorización de los residuos en cuestión en el país de destino no responden a los criterios aplicables en su propio Estado o a su regulación nacional, más rigurosos que los vigentes en el Estado miembro de destino.

2. Por tanto, este asunto debe llevar al Tribunal de Justicia a precisar cuáles son las facultades de la autoridad competente de expedición en el marco del procedimiento del traslado de residuos y, en su caso, si la

libre circulación de los residuos destinados a la valorización, prevista por el Reglamento, se opone a que esa autoridad aplique las normas de protección de la salud y del medio ambiente vigentes en su Estado cuando éstas son más rigurosas que las vigentes en el Estado miembro de destino.

3. Antes de exponer el contexto fáctico del litigio principal, recordaré sucintamente la evolución y los principios de la política comunitaria en el ámbito medioambiental, así como las disposiciones de derecho Derivado más pertinentes para responder a las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente.

## I. Derecho comunitario

### A. Política comunitaria en materia de medio ambiente

4. La protección del medio ambiente ha sido objeto de una consagración reciente y

1 — Lengua original: francés.

2 — Reglamento del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y al control de los traslados de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea (DO L 30, p. 1), en su versión modificada por la Decisión 98/368/CE de la Comisión, de 18 de mayo de 1998 (DO L 165, p. 20; en lo sucesivo, «Reglamento»).

progresiva por parte del Derecho comunitario. Esta noción estaba prácticamente ausente en los tratados originarios.<sup>3</sup> Como construcción jurisprudencial, el Tribunal de Justicia, en la sentencia de 7 de febrero de 1985, ADBHU,<sup>4</sup> declaró que la protección del medio ambiente constituía «uno de los objetivos esenciales de la Comunidad», reconociéndole así el carácter de exigencia imperativa capaz de justificar medidas nacionales que afecten a la libre circulación de mercancías. En 1987, con la entrada en vigor del Acta Única Europea, se dotó a la acción de la Comunidad en materia de protección medioambiental de una base jurídica en Derecho primario, con la introducción de los artículos 130 R, 130 S y 130 T en el Tratado.<sup>5</sup> El Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, elevó esta acción al rango de política de la Comunidad. El Tratado de Ámsterdam, en vigor desde el 1 de mayo de 1999, reforzó aún más la posición prioritaria de esta política, incluyendo el principio de la integración de las exigencias medioambientales con las demás políticas de la Comunidad en el artículo 6 CE, creado a tal efecto e incluido en la parte del Tratado consagrada a los principios en los que se basa dicha Comunidad.

5. La política medioambiental de la Comunidad debe contribuir a la consecución de cuatro objetivos, enumerados en el

artículo 174 CE. El primero se refiere a la calidad del medio ambiente en torno a tres aspectos, su conservación, su protección y su mejora. El segundo objetivo es la protección de la salud de las personas. El tercero es la utilización prudente y racional de los recursos naturales. El cuarto es el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente.

6. Esta política se basa en los cuatro principios siguientes: el principio de cautela, que permite tomar medidas inmediatas en caso de amenaza de alcance grave e irreversible al medio ambiente; el principio de acción preventiva, que recomienda impedir, desde su origen, la producción de contaminación o daños medioambientales con la adopción de medidas que erradiquen un riesgo conocido; el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, que significa que la intervención debe centrarse en el objeto que provoca directa o indirectamente el impacto sobre el medio ambiente y que, en la legislación comunitaria sobre traslados de residuos, se plasma en los principios denominados «de autosuficiencia y de proximidad»; y el principio de que quien contamina paga, que impone a aquél que provoca un riesgo de contaminación o que contamina efectivamente el deber de soportar los gastos de la prevención o de la reparación.

3 — De los Tratados de Roma, el Tratado CE no incluía ninguna disposición específica sobre el medio ambiente y el Tratado Euratom contenía un capítulo dedicado a la protección sanitaria de la población y de los trabajadores contra los peligros derivados de las radiaciones ionizantes. Por su parte, el Tratado CEEA incluía el artículo 55, relativo a la seguridad de los trabajadores.

4 — Asunto 240/83, Rec. p. 531, apartado 13.

5 — Los artículos 130 R y 130 S del Tratado CE son, respectivamente, tras su modificación, los actuales artículos 174 CE y 175 CE, y el artículo 130 T del Tratado CE es el actual artículo 176 CE.

7. Igualmente procede subrayar que la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tendrá como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado. Esta exigencia, enunciada en el artículo 2 CE a partir del Tratado de Ámsterdam, es reiterada en varios artículos del Tratado CE.<sup>6</sup>

8. Por último, la competencia de la Comunidad en materia medioambiental no es exclusiva. Por una parte, está sometida al principio de subsidiariedad. Por otra, los Estados miembros gozan en esta materia de una competencia compartida con la Comunidad. Por ello, conforme al artículo 176 CE, aunque la Comunidad adopte medidas de protección del medio ambiente, los Estados miembros podrán mantener e incluso adoptar medidas de mayor protección. Esta competencia compartida se manifiesta igualmente en las cláusulas de salvaguardia, que permiten a un Estado miembro, cuando la Comunidad adopta medidas de armonización que tienen por objeto el establecimiento y el funcionamiento del mercado interior, mantener medidas nacionales que establecen excepciones, justificadas por alguna de las razones importantes contempladas en el artículo 30 CE o relativas a la protección del medio ambiente, así como adoptar

disposiciones nacionales que establecen excepciones, a condición de que estas últimas se basen en novedades científicas.<sup>7</sup>

9. Es posible que los principios que enmarcan el Derecho del medio ambiente adquieran mayor importancia en el futuro, dado que el proyecto de tratado que establece una Constitución para Europa, adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros el 18 de junio de 2004, fija entre los objetivos de la Unión Europea el desarrollo sostenible de Europa, e incluso del planeta, así como un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente.<sup>8</sup> La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada el 7 de diciembre de 2000 en Niza y recogida en la segunda parte del proyecto de Tratado antes aludido, prevé a este respecto que «las políticas de la Unión integrarán y garantizarán con arreglo al principio de desarrollo sostenible un alto nivel de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad».<sup>9</sup> Asimismo procede señalar que la protección del medio ambiente figura en la Constitución de varios Estados miembros.<sup>10</sup>

7 — Artículo 95 CE, apartados 4 y 5. Véase también la cláusula de salvaguardia prevista en el artículo 174 CE, apartado 2, párrafo segundo.

8 — Artículos 3 y 4.

9 — Artículo 37.

10 — Véanse, en particular, el Reino de Bélgica, la República Helénica, el Reino de España, la República de Finlandia y la República de Hungría. Añadiré además que la Asamblea Nacional francesa ha aprobado recientemente la anexión a su Constitución de una Carta del Medio Ambiente.

6 — Artículos 2 CE, 95 CE, apartado 3, y 174 CE, apartado 2.

## B. Legislación comunitaria en materia de traslado de residuos

### 1. La Directiva

10. La Directiva 75/442/CEE,<sup>11</sup> cuyas disposiciones aplicables fueron adoptadas sobre la base del artículo 130 S del Tratado, que habilita al Consejo de la Unión Europea para tomar las medidas destinadas a poner en práctica la política de la Comunidad en materia medioambiental, pretende garantizar un alto nivel de protección del medio ambiente.<sup>12</sup> La Directiva indica que para alcanzar este objetivo es necesario que los Estados miembros, además de garantizar la eliminación y la valorización responsables de los residuos, adopten medidas encaminadas a limitar su producción, en particular promoviendo las tecnologías limpias y los productos reciclables y reutilizables.<sup>13</sup> Asimismo, la Directiva pretende reducir los movimientos de residuos a través de la creación de una red integrada y adecuada 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 tender individualmente hacia ese objetivo.

11. En su artículo 4, párrafo primero, la Directiva prevé que «los Estados miembros

adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente [...]».

12. En su artículo 7, establece que, para realizar los objetivos propuestos, en particular en el artículo 4, los Estados miembros tendrán la obligación de establecer tan pronto como sea posible uno o varios planes de gestión de residuos.

13. Igualmente dispone que las empresas que llevan a cabo la eliminación y la valorización de los residuos deberán obtener una autorización al respecto y ser objeto de controles.<sup>14</sup>

### 2. El Reglamento

14. El Reglamento fue asimismo adoptado al amparo del artículo 130 S del Tratado. Sustituye a la Directiva 84/631/CEE<sup>15</sup> con el fin, principalmente, de aplicar en la

11 — Directiva del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32), y por la Decisión 96/350/CE de la Comisión, de 24 de mayo de 1996 (DO L 135, p. 32; en lo sucesivo, «Directiva»).

12 — Considerandos primero y cuarto de la Directiva 91/156.

13 — Cuarto considerando de la Directiva 91/156.

14 — Noveno considerando y artículos 9 a 14 de la Directiva.

15 — Directiva 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).

Comunidad el Convenio de Basilea, de 22 de marzo de 1989, sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.<sup>16</sup> El Reglamento tiene como objetivo proporcionar un sistema armonizado de procedimientos mediante los cuales pueda limitarse la circulación de los residuos para garantizar la protección del medio ambiente.<sup>17</sup>

los procedimientos de control relativos a los residuos destinados a la valorización no son aplicables, en principio, a los residuos incluidos en la Lista Verde, contenida en el anexo II del Reglamento, pues se considera que no entrañan riesgos para el medio ambiente. Los conceptos de eliminación y de valorización de residuos se definen en la Directiva, a la que remite expresamente el Reglamento.<sup>19</sup>

15. El Reglamento prevé en su título II el procedimiento aplicable a los traslados de residuos entre los Estados miembros. El capítulo A del título II, que comprende los artículos 3 a 5, se aplica a los residuos destinados a la eliminación, y el capítulo B del mismo título, que incluye los artículos 6 a 11, trata de los residuos destinados a la valorización. Las normas aplicables a los traslados con fines de valorización son menos exigentes que las relativas a los traslados con fines de eliminación. Este trato desigual de los residuos destinados a la eliminación y los destinados a la valorización obedece a la voluntad del legislador comunitario de fomentar esta última.<sup>18</sup> Además,

16. El Reglamento impone a la persona física o jurídica que tiene intención de trasladar residuos de un Estado miembro a otro para su eliminación o valorización, denominada notificante, la obligación de poner dicho proyecto de traslado en conocimiento de la autoridad competente de destino, así como de las autoridades competentes de expedición y de tránsito y del destinatario de los residuos.<sup>20</sup> No obstante, todo Estado miembro puede determinar que sea la autoridad competente de expedición la que transmita esta notificación en lugar del notificante.<sup>21</sup>

16 — En lo sucesivo, «Convenio de Basilea». Este Convenio, en el que también son parte los Estados miembros, se elaboró en el marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. Fue aprobado en nombre de la Comunidad por la Decisión 93/98/CEE del Consejo, de 1 de febrero de 1993 (DO L 39, p. 1). El texto del mencionado convenio se adjunta a la Decisión del Consejo. El Convenio de Basilea se basa en los siguientes principios: en primer lugar, la reducción al mínimo de la generación de desechos [artículo 4, apartado 2, letra a)]; en segundo lugar, la reducción al mínimo del movimiento transfronterizo de desechos [artículo 4, apartado 2, letra d)]; en tercer lugar, la autosuficiencia, pues cada Parte se compromete a que los desechos se eliminen en el Estado en que se han producido [artículo 4, apartado 2, letra b)]; y, en cuarto lugar, el manejo racional de los desechos, es decir, aquél que garantiza la protección de la salud humana y del medio ambiente (artículo 2, apartado 8).

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

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

17. A tenor del noveno considerando del Reglamento, dicha notificación tiene por objeto permitir a las diferentes autoridades competentes «estar debidamente informadas, en particular, del tipo, movimiento y eliminación o valorización de dicho residuo y adoptar todas las medidas necesarias para la protección de la salud humana y el medio

19 — Artículo 2, letras i) y k).

20 — Artículos 3, apartado 1, y 6, apartado 1.

21 — Artículos 3, apartado 8, y 6, apartado 8.

ambiente, incluida la posibilidad de oponer objeciones razonadas al traslado». A estos efectos, el artículo 7, apartado 4, del Reglamento, que, recuérdese, contiene disposiciones relativas a los traslados con fines de valorización, dispone:

«a) Las autoridades competentes de destino y de expedición podrán formular objeciones motivadas al traslado previsto:

— con arreglo a la Directiva 75/442/CEE, en particular su artículo 7, o

— si el traslado no se ajusta a las disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud, o

— si anteriormente el notificante o el destinatario han sido condenados por llevar a cabo traslados ilícitos [...], o

— si el traslado es contrario a las obligaciones dimanantes de convenios internacionales celebrados por el Estado o Estados miembros afectados, o

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

b) Las autoridades competentes de tránsito podrán formular objeciones motivadas respecto de los traslados previstos basadas en los guiones segundo, tercero y cuarto de la letra a).»

## II. Hechos y procedimiento del litigio principal

18. El 23 de noviembre de 1999, EU-Wood-Trading GmbH,<sup>22</sup> con domicilio social en Fráncfort del Meno (Alemania), notificó a Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, la autoridad competente de expedición, su intención de trasladar 3.500 toneladas de residuos de madera a Italia. Se trataba, en particular, de maderas pintadas o tratadas procedentes de derribos, muebles o residuos de carpintería. Se proyectaba el traslado de los residuos con fines de valorización, para su transformación en tableros de conglomerado. De acuerdo con un análisis llevado a cabo a mediados de noviembre de 1999, el contenido en plomo de dichos residuos ascendía a 47 mg por kilogramo de materia seca.<sup>23</sup>

19. La autoridad competente de expedición, cuya legislación nacional le imponía el cometido de efectuar la notificación de los proyectos de traslado, comunicó el proyecto controvertido a la autoridad competente de destino el 1 de febrero de 2000. Esta última no formuló objeción alguna contra dicho proyecto. En cambio, la autoridad competente de expedición sí formuló una objeción contra éste el 17 de enero de 2000. Esta

objeción se basaba en lo dispuesto en el artículo 7, apartado 4, letra a), primer guión, del Reglamento, por una parte, y en el segundo guión, por otra.

20. En primer lugar, con arreglo al mencionado primer guión, la autoridad competente de expedición consideró que el traslado proyectado infringía el artículo 4 de la Directiva, según el cual los residuos se valorizarán o eliminarán sin poner en peligro la salud humana, debido a que el contenido en plomo de estos residuos rebasaba el umbral fijado en una Directiva del Ministerio de Medio Ambiente de Rheinland-Pfalz sobre los trabajos de valorización. En consecuencia, la utilización de este tipo de residuos de madera para la producción de tableros de conglomerado daría lugar a un aumento del contenido de plomo en la cadena de reciclaje y pondría en peligro la salud de los trabajadores encargados de la valorización, así como de los usuarios de dichos tableros.

21. A continuación, sobre la base del artículo 7, apartado 4, letra a), segundo guión, del Reglamento, la autoridad competente de expedición estimó que el traslado proyectado era contrario a una disposición de Derecho nacional en materia de protección de la salud y del medio ambiente,<sup>24</sup> que prohíbe toda valorización de residuos que dé

22 — En lo sucesivo, «Wood Trading».

23 — En la época en que se produjeron los hechos, este tipo de residuos se hallaba incluido en la Lista naranja, contenida en el anexo III del Reglamento, en la Rúbrica AC 170, de modo que su traslado con fines de valorización estaba sujeto al procedimiento de control obligatorio previsto por el Reglamento.

24 — Se trata, según el órgano jurisdiccional remitente, del artículo 5, apartado 3, de la Gesetz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen (Ley de fomento de las actividades de reciclado y de garantía de la eliminación ecológica de residuos) de 27 de septiembre de 1994 (BGBl. I, p. 2705).

lugar a un aumento del contenido de sustancias contaminantes en la cadena de reciclaje.

22. Wood Trading presentó una reclamación contra esta objeción, en apoyo de la cual aportó un nuevo análisis de los residuos notificados, con arreglo al cual el contenido en plomo era de 23 mg por kilogramo de materia seca y el contenido en arsénico de 3,4 mg por kilogramo de materia seca. La autoridad competente de expedición mantuvo su objeción, al considerar que los dos motivos de denegación del traslado de los residuos de madera notificados aún eran aplicables a causa del contenido en arsénico de dichos residuos.

23. Tras la desestimación de su recurso por el Verwaltungsgericht Mainz, Wood Trading interpuso un recurso de apelación ante el órgano jurisdiccional remitente, solicitando que se declare la ilegalidad de la objeción formulada por la autoridad competente de expedición. La apelante sostuvo que el artículo 7, apartado 4, letra a), del Reglamento únicamente permite a dicha autoridad formular objeciones por los motivos basados en las condiciones de transporte de los residuos, y no en las condiciones de su valorización en el Estado de destino. Según Wood Trading, admitir lo contrario supondría permitir que un Estado miembro se erigiera en guardián del medio ambiente en otro Estado miembro e iría en contra del principio de confianza recíproca entre Estados. Por tanto, tan sólo la autoridad competente de destino está facultada para plantear objeciones basadas en la parte de la operación de traslado que afecta al Estado al que

pertenece. Además, una objeción de este tipo formulada por la autoridad competente de expedición, al oponerse a la normativa taxativa del Reglamento, constituye una limitación ilegal de la libre circulación de mercancías. Wood Trading afirmó asimismo que esta objeción tampoco puede basarse en las disposiciones del artículo 176 CE, en virtud del cual los actos adoptados por el Consejo sobre la base del artículo 175 CE no suponen un obstáculo para el mantenimiento y el establecimiento de medidas de mayor protección por parte de cada Estado miembro, porque tales medidas sólo pueden adoptarse para la protección de bienes jurídicos nacionales.

24. La autoridad competente de expedición alega en su defensa que el concepto de traslado que figura en el artículo 7, apartado 4, letra a), del Reglamento, comprende no sólo el transporte de residuos, sino también todas las fases intermedias del traslado hasta el lugar de destino definitivo, de modo que todas las autoridades afectadas están facultadas para controlar que la valorización no entrañe ningún riesgo para la salud y el medio ambiente. La demandada afirma también que de la transformación de estos residuos en tableros de conglomerado podría derivar un riesgo para la salud y el medio ambiente en Alemania, en el caso de que tales paneles sean importados en ese país. Además, según dicha autoridad, de la jurisprudencia se desprende, concretamente de la sentencia de 27 de febrero de 2002, ASA,<sup>25</sup> que la operación de valorización también está sujeta a los controles de las autoridades competentes de expedición.

25 — Asunto C-6/00, Rec. p. I-1961.

### III. Las cuestiones prejudiciales

25. En vista de estas consideraciones, el Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz (Alemania) resolvió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- 1) ¿Puede plantearse, de conformidad con el artículo 7, apartado 4, letra a), primer guión, del Reglamento [...], una objeción contra el traslado de residuos para su valorización basada en que la valorización prevista incumple la exigencia de que los residuos se valoricen sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar el medio ambiente impuesta por la primera frase del artículo 4 de la Directiva [...]?
- 2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión, ¿está facultada para plantear una objeción de este tipo, además de la autoridad [competente] de destino, también la autoridad [competente] de expedición?
- 3) En caso de respuesta afirmativa a la segunda cuestión, ¿puede aplicar la autoridad [competente] de expedición, a efectos de la apreciación de los riesgos para la salud humana y para el medio ambiente de la valorización prevista en el lugar de destino, las normas aplicables en el Estado de expedición aun cuando éstas sean más rigurosas que las normas vigentes en el Estado de destino?
- 4) ¿Puede plantearse, de conformidad con el artículo 7, apartado 4, letra a), segundo guión, del Reglamento, una objeción contra el traslado de residuos para su valorización basada en que la valorización prevista infringe disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud?
- 5) En caso de respuesta afirmativa a la cuarta cuestión, ¿puede la autoridad [competente] de expedición plantear una objeción de este tipo basada en que la valorización infringe disposiciones legales y reglamentarias nacionales vigentes en el lugar de expedición?»
26. Las cinco cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente, las cuales versan sobre la interpretación de las disposiciones del artículo 7, apartado 4, letra a), guiones primero y segundo, del

### IV. Apreciación

Reglamento, pueden resumirse en tres interrogantes. Se trata de saber, en primer lugar, si estas disposiciones permiten formular objeciones contra un traslado de residuos basadas en la valorización prevista en el Estado de destino (cuestiones prejudiciales primera y cuarta); en segundo lugar, si la autoridad competente de expedición tiene derecho a formular este tipo de objeciones (segunda cuestión y primera parte de la quinta cuestión prejudicial), y, en tercer lugar, si dicha autoridad tiene derecho a basar tales objeciones en las normas vigentes en su propio Estado, aun cuando éstas sean más rigurosas que las aplicables en el Estado de destino (tercera cuestión y final de la quinta cuestión prejudicial).

por una parte, en el primer guión de la norma, en razón de que la valorización prevista incumple la exigencia impuesta por la primera frase del artículo 4 de la Directiva, con arreglo a la cual los residuos se valorizarán sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar el medio ambiente y, por otra, en el segundo guión de esta norma, por el motivo de que la valorización prevista infringe disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud.

27. Comenzaré por examinar las cuestiones prejudiciales primera y cuarta, que versan sobre la posibilidad de formular objeciones basadas en la valorización.

29. En lo que atañe al artículo 7, apartado 4, letra a), primer guión, del Reglamento, el órgano jurisdiccional remitente plantea esta cuestión porque la citada norma sólo cita específicamente el artículo 7 de la Directiva, que obliga a los Estados miembros a establecer los planes de gestión de los residuos y que alude a los movimientos de residuos.

#### *A. Sobre la posibilidad de formular objeciones basadas en la valorización*

28. Mediante las cuestiones prejudiciales primera y cuarta, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 7, apartado 4, letra a), del Reglamento debe interpretarse en el sentido de que pueden formularse objeciones contra un traslado de residuos destinados a la valorización y referidas a las condiciones en las que se realizará esta valorización basadas,

30. Por lo que respecta al artículo 7, apartado 4, letra a), segundo guión, del Reglamento, el órgano jurisdiccional remitente explica que sus dudas radican en el tenor de esta norma, el cual permite pensar que las objeciones sólo pueden basarse en el transporte de residuos. Igualmente subraya que el artículo 7, apartado 4, letra b), del Reglamento sólo autoriza a las autoridades competentes de tránsito a formular objeciones basadas en el artículo 7, apartado 4, letra a),

guiones segundo, tercero y cuarto. Esto podría significar que el segundo guión no permite formular objeciones basadas en las condiciones de valorización de los residuos, puesto que, *a priori*, dichas autoridades de tránsito carecerían de interés para formular tales objeciones.

31. El órgano jurisdiccional remitente recuerda también que en la sentencia Dusseldorp y otros,<sup>26</sup> antes citada, el Tribunal de Justicia declaró, en relación con un traslado de residuos con fines de valorización, que «fomentar la valorización en toda la Comunidad, en especial mediante la aparición de técnicas más eficaces, es la razón por la que el legislador comunitario previó que los residuos de este tipo debían poder circular libremente entre los Estados miembros para ser tratados, *en la medida en que su transporte no supusiese un peligro para el medio ambiente*». <sup>27</sup>

32. A título preliminar, considero necesario pronunciarme sobre la interpretación del referido apartado de la sentencia Dusseldorp y otros, antes citada. No creo que el Tribunal de Justicia haya querido decir en ese apartado que únicamente pueda formularse una objeción a un traslado de residuos destinados a la valorización con base en motivos relativos a las condiciones de transporte de dichos residuos. El asunto principal que dio lugar a aquella sentencia

se refería a una norma de un plan de gestión de residuos neerlandés que prohibía las exportaciones de filtros de aceite a otro Estado miembro para su valorización si el tratamiento de tales filtros en el extranjero no era de una calidad superior al efectuado en los Países Bajos. Con objeto de apreciar la compatibilidad de dicha norma con el Derecho comunitario, el Raad van State (Países Bajos) preguntó al Tribunal de Justicia si los principios de autosuficiencia y de proximidad, tal y como se recogían en el referido plan de gestión, podían aplicarse a los traslados de residuos destinados a la valorización. Tras el examen de las disposiciones pertinentes de la Directiva y del Reglamento, el Tribunal de Justicia estimó que estos principios eran aplicables únicamente a los traslados de residuos con fines de eliminación. El Tribunal de Justicia explicó las razones del trato desigual dado a los residuos destinados a la eliminación y los destinados a la valorización, indicando concretamente que sólo estos últimos permiten la aplicación del principio de prioridad de la valorización. Éste es el contexto en el que el Tribunal de Justicia realizó la precisión citada por el órgano jurisdiccional remitente respecto a la razón por la que el legislador comunitario quiso favorecer la circulación de residuos destinados a la valorización.

33. Considero que el Tribunal de Justicia, al añadir la expresión según la cual esta circulación se fomentaría únicamente «en la medida en que su transporte no supusiese un peligro para el medio ambiente», quiso simplemente recordar que la libre circulación no es incondicional, y que está sometida a exigencias de seguridad. En mi opinión, no estaría justificado deducir del hecho de que esta expresión mencione únicamente la seguridad del «transporte» que las auto-

26 — Apartado 33.

27 — Subrayado por el órgano jurisdiccional remitente.

ridades competentes afectadas no puedan formular objeciones a un traslado de residuos proyectado basándose en las condiciones de valorización previstas, dado que no era ésta la cuestión planteada por el Raad van State.

34. A continuación examinaré las dos normas en cuestión.

1. El artículo 7, apartado 4, letra a), primer guión

35. Al igual que el conjunto de las partes intervinientes, con la excepción de Wood Trading, opino que el artículo 7, apartado 4, letra a), primer guión, del Reglamento debe interpretarse en el sentido de que esta norma permite formular objeciones referidas a las condiciones en las que se realizará la valorización en el Estado de destino. Esta interpretación se infiere, a mi parecer, de la redacción de dicha disposición, y se ve corroborada tanto por la sistemática como por los objetivos del Reglamento del que forma parte.

36. Respecto a la redacción de esta norma, procede recordar que el artículo 7, apartado 4, letra a), primer guión, del Reglamento

establece que las autoridades competentes de destino y de expedición podrán formular objeciones motivadas contra el traslado proyectado «con arreglo a lo dispuesto en la Directiva [...], en particular su artículo 7». Verdaderamente, la expresión «con arreglo a lo dispuesto en la Directiva» no resulta muy explícita en el presente caso y es cierto que sólo se menciona específicamente el artículo 7 de la Directiva. Sin embargo, me parece que la interpretación más lógica de la norma en cuestión es que autoriza a formular objeciones «sobre la base de la Directiva». Además, el empleo de la locución adverbial «en particular» delante de la mención del artículo 7, significa que la referencia a este artículo tiene un carácter puramente indicativo, y que las referidas objeciones pueden basarse también en las demás normas de la Directiva. En otras palabras, la norma objeto de interpretación debe entenderse, en mi opinión, en el sentido de que pueden formularse objeciones al traslado proyectado si dicho traslado no se ajusta a las prescripciones de la Directiva. Este análisis resulta confirmado también por la mayoría de las otras versiones lingüísticas de la mencionada norma.<sup>28</sup>

37. Por otra parte, hemos visto que la Directiva establece en su artículo 4 que «[l]os Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos o métodos que

28 — «in accordance with Directive 75/442/EEC, in particular Article 7 thereof» en inglés; «gemäß der Richtlinie 75/442/EWG, insbesondere auf Artikel 7» en alemán; «con arreglo a lo dispuesto en la Directiva [75]/442/CEE, en particular su artículo 7» en español; «conformemente alla direttiva 75/442/CEE, in particolare all'articolo 7, oppure» en italiano, etc.

puedan perjudicar el medio ambiente [...]». Así pues, este artículo de la Directiva, en relación con el artículo 7, apartado 4, letra a), primer guión, del Reglamento, induce a pensar que esta última norma permite formular objeciones a un proyecto de traslado si las condiciones de valorización previstas de los residuos pueden poner en peligro la salud humana o el medio ambiente.

38. Esta interpretación resulta corroborada por la sistemática del Reglamento. Como hemos visto, todo proyecto de traslado de residuos destinados a la valorización, con la excepción, en principio, de los residuos incluidos en la Lista Verde contenida en el anexo II del Reglamento, debe ser notificado a las autoridades competentes de expedición, de destino y de tránsito. También sabemos que estas autoridades pueden oponerse a un traslado de este tipo por los motivos taxativamente enumerados en el artículo 7, apartado 4, del Reglamento, basándose en esta notificación.<sup>29</sup> El examen del artículo 6 del Reglamento, que precisa en su apartado 5 la información que debe constar en el documento de seguimiento que acompaña esta notificación muestra que, además de información relativa a la composición y el volumen de los residuos que serán valorizados,<sup>30</sup> así como sobre las modalidades de transporte,<sup>31</sup> el notificante debe propor-

cionar determinados detalles sobre las condiciones en las que se efectuará la valorización de los residuos.<sup>32</sup> Esta información comprende, por tanto, la totalidad del proceso de tratamiento de residuos proyectado por el notificante hasta que éstos no entrañen peligro alguno para la salud ni el medio ambiente. Por consiguiente, el legislador comunitario quiso que todas las autoridades competentes fueran informadas, con antelación a la realización del traslado proyectado, de la totalidad del proceso de valorización previsto, hasta su conclusión.<sup>33</sup> Considero que esta información no tiene otra utilidad que permitir a las autoridades competentes evaluar las condiciones en las que se realizará la valorización y, en caso necesario, oponerse al traslado si consideran que dichas condiciones pueden poner en peligro la salud humana o el medio ambiente.

39. Procede también destacar, en apoyo de este análisis, que el Reglamento contiene

32 — Esta información se enumera en el artículo 6, apartado 5, guiones cuarto a octavo, del Reglamento. El notificante debe indicar la identidad del destinatario de los residuos, la situación del centro de valorización y el tipo y la duración de la autorización con la que opere dicho centro; las operaciones de valorización contempladas en el anexo II B de la Directiva; el método de eliminación previsto para los residuos remanentes una vez concluida la valorización y la cantidad del material valorizado en relación con los residuos remanentes, así como el valor estimado del material valorizado. Además, el cuarto guión precisa que «el centro deberá disponer de la capacidad técnica adecuada para la valorización de los residuos de que se trate, en condiciones que no ofrezcan peligro para la salud humana ni para el medio ambiente».

33 — Con el fin de garantizar que el proceso de tratamiento de los residuos se llevará a término sin poner en peligro la salud ni el medio ambiente, el artículo 27 del Reglamento dispone que todos los traslados de residuos comprendidos en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento estarán sujetos a la constitución de una fianza o seguro equivalente que cubra los gastos de eliminación o valorización, fianza que se reembolsará cuando se haya aportado una prueba de que los residuos han llegado a su destino y han sido eliminados o valorizados en forma ambientalmente racional.

29 — Sentencia de 13 de diciembre de 2001, DaimlerChrysler (C-324/99, Rec. p. I-9897), apartado 50.

30 — Artículo 6, apartado 5, primer guión.

31 — *Ibidem*, guiones segundos y tercero.

varias disposiciones que confirman inequívocamente que las autoridades competentes están facultadas para controlar las condiciones de valorización de los residuos y para oponerse a un proyecto de traslado por los motivos correspondientes a la valorización prevista.<sup>34</sup> Así, el propio artículo 7, apartado 4, letra a), contiene en su quinto guión un motivo de oposición que se refiere expresamente a la valorización de los residuos.<sup>35</sup> De modo similar, el artículo 26, apartado 1, letra e), dispone que se considerará tráfico ilícito todo traslado de residuos que entrañe una eliminación o valorización contrarias a la normativa comunitaria o internacional.<sup>36</sup>

el noveno considerando. A tenor de éste, la finalidad de la notificación de un traslado proyectado es informar a las autoridades competentes no sólo de los movimientos de los residuos, sino también de su eliminación y de su valorización, de modo que estas autoridades puedan adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la protección de la salud humana y del medio ambiente. Este considerando confirma, por tanto, que el legislador comunitario, al armonizar las condiciones y las reglas de procedimiento a las que están sometidos los movimientos transfronterizos de residuos en la Comunidad, no quiso limitarse a garantizar la protección de la salud y del medio ambiente en el marco del transporte de residuos, sino que se propuso conseguir este objetivo también en el marco de su tratamiento, por eliminación o valorización. La consecución de este objetivo se vería afectada si las autoridades competentes no pudieran formular objeciones a un traslado de residuos destinados a la valorización cuando adviertan, tras la notificación de un proyecto de traslado, que la valorización prevista puede poner en peligro la salud humana o el medio ambiente.

#### 40. Por último, procede hacer referencia a los objetivos del Reglamento, enunciados en

34 — Por ejemplo, el artículo 9 del Reglamento establece que las autoridades que tengan competencia sobre determinadas instalaciones de valorización podrán decidir, no obstante lo dispuesto en el artículo 7, no formular objeciones con respecto a traslados de determinados tipos de residuos hacia una instalación específica de valorización. Véase también el artículo 34 del Reglamento.

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

36 — En la vista, se instó a las partes a pronunciarse sobre la cuestión de si las disposiciones del artículo 26, apartado 1, letra e), del Reglamento pueden aplicarse también en circunstancias como las del litigio principal. Al igual que la mayoría de las partes, con la excepción de Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, estimo que éste no es el caso. En la sentencia ASA, antes citada, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 26 del Reglamento puede constituir una de las bases de la obligación que incumbe a las autoridades competentes de formular una objeción a un proyecto de traslado cuando la clasificación sea incorrecta (apartado 41). De acuerdo con el auto de 27 de febrero de 2003, *Ollehandel Koeweit* y otros, (asuntos acumulados C-307/00 a C-311/00, Rec. p. I-1821), el mencionado artículo 26 se aplicará también en caso de que el tratamiento de los residuos de que se trate haya sido objeto de un acto de Derecho derivado. Por el contrario, cuando la objeción de la autoridad competente de expedición se basa en los motivos de denegación recogidos expresamente por el Reglamento en el artículo 7, apartado 4, como en el presente caso, o en el artículo 4, apartado 3, no me parecen pertinentes las disposiciones del mismo artículo 26.

#### 2. El artículo 7, apartado 4, letra a), segundo guión

41. La interpretación de esta norma suscita numerosas dificultades. La Comisión de las Comunidades Europeas comparte con Wood Trading las dudas expresadas por el órgano jurisdiccional remitente y considera que, a la luz de su redacción y del contenido del artículo 7, apartado 4, letra b), del Regla-

mento, el artículo 7, apartado 4, letra a), segundo guión, no puede servir de base jurídica a una objeción referida a la valorización prevista en el Estado de destino. Yo no lo estimo así. Al igual que los gobiernos danés y austriaco y que Sonderabfall-Management-Gesellschaft Rheinland-Pfalz mbH, considero que el artículo 7, apartado 4, letra a), segundo guión, del Reglamento permite también a las autoridades competentes formular una objeción a un traslado de residuos destinados a la valorización, a saber, cuando la valorización prevista no se ajuste a las disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud.

42. En primer lugar, no encuentro ningún elemento en la redacción de esta norma que permita descartar esta interpretación. Procede recordar que el artículo 7, apartado 4, letra a), segundo guión, del Reglamento establece que «[l]as autoridades competentes de destino y de expedición podrán formular objeciones motivadas al traslado previsto [...] si el traslado no se ajusta a las disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud». En lo que atañe, antes de nada, al concepto de «traslado», ya he indicado, en el marco del examen del artículo 7, apartado 4, letra a), primer guión, del Reglamento, por qué, en mi opinión, la norma no debe interpretarse en el sentido de que las objeciones enumeradas en este artículo se refieren únicamente al transporte

de los residuos. A continuación procedo a señalar que el artículo 7, apartado 4, letra a), segundo guión, del Reglamento alude en términos muy generales a las disposiciones nacionales en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública y de protección de la salud, sin precisar que tales disposiciones nacionales sólo puedan aplicarse al transporte de los residuos y no a su valorización.

43. En segundo lugar, no me parece determinante el argumento basado en el artículo 7, apartado 4, letra b), del Reglamento, a tenor del cual, recuérdese, las autoridades competentes de tránsito únicamente pueden formular objeciones motivadas a un proyecto de traslado de residuos sobre la base de las disposiciones del mencionado artículo 7, apartado 4, letra a), guiones segundo, tercero y cuarto, con la excepción, por consiguiente, de los guiones primero y quinto. Ciertamente, hemos visto que el quinto guión contiene un motivo de objeción que se refiere expresamente a la valorización de los residuos y he indicado cómo el primer guión permitiría también oponer una objeción basada en la valorización prevista. Por tanto, no estoy convencido de que el artículo 7, apartado 4, letra b), del Reglamento demuestre que las disposiciones del artículo 7, apartado 4, letra a), segundo guión, del Reglamento no permitan también formular objeciones contra la valorización prevista, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

44. Antes de nada, no comparto la opinión según la cual las autoridades competentes de tránsito no tienen el mismo interés que las demás autoridades competentes para formular objeciones basadas en las condiciones de valorización. La contaminación no conoce fronteras. Por lo tanto, la contaminación a través del aire o el agua que podría resultar de la valorización de residuos realizada en el Estado de destino en condiciones perjudiciales para el medio ambiente podría afectar al Estado o Estados a través de los que han de transitar los residuos tanto como al Estado de expedición, o incluso más, habida cuenta de su mayor proximidad geográfica con el Estado de destino. Por esta razón, considero que la limitación de los motivos de objeción que pueden ser formulados por las autoridades competentes de tránsito, recogida en el artículo 7, apartado 4, letra b), del Reglamento, podría tener su razón de ser no en el hecho de que estas autoridades tengan menos interés en que la valorización no se realice de manera perjudicial para la salud humana o el medio ambiente, sino más bien en la intención del legislador comunitario de imponer a dichas autoridades una responsabilidad menor respecto al control de la realización de esta valorización.

ridades competentes de expedición y de destino.<sup>37</sup> Por tanto, la circunstancia de que los motivos de objeción que pueden formular las autoridades de tránsito no comprendan los contemplados en el mencionado artículo 7, apartado 4, guiones primero y quinto, podría significar que las autoridades de tránsito, a diferencia de las autoridades competentes de expedición y de destino, no están obligadas a controlar que los residuos se traten con arreglo a la Directiva en el Estado de destino (primer guión) ni que la valorización sea justificable atendiendo a consideraciones económicas y medioambientales (quinto guión). Ahora bien, esto no significa necesariamente que los Estados de tránsito no puedan oponer una objeción a un traslado de residuos destinados a la valorización en caso de que la valorización prevista no se ajuste a las disposiciones nacionales en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud. Así pues, en esta medida, el artículo 7, apartado 4, letra a), segundo guión, del Reglamento permitiría formular objeciones a un traslado de residuos basadas en la valorización prevista tanto a las autoridades competentes de expedición como a las de destino y de tránsito.

46. Por otro lado, además, consta que el sistema del Reglamento prevé que todo proyecto de traslado de residuos destinados a la valorización y que entre dentro de su ámbito de aplicación debe notificarse con antelación a todas las autoridades de los

45. Dicho de otro modo, los Estados de tránsito tienen, con arreglo al artículo 7, apartado 4, letra b), del Reglamento, una responsabilidad menor respecto al control de los traslados de residuos destinados a la valorización que la imputable a las auto-

37 — La responsabilidad de la autoridad competente de destino se deduce lógicamente del hecho de que la valorización tiene lugar en su ámbito de competencia territorial. La responsabilidad de la autoridad competente de expedición deriva del hecho de que los residuos se han producido en su jurisdicción. Volveré sobre este punto en el título B de las presentes conclusiones.

Estados afectados, incluidas las autoridades competentes de tránsito, y que estas autoridades reciban la misma información.<sup>38</sup> Al instaurar este sistema, el legislador comunitario quiso que cada una de estas autoridades tuviera capacidad para evaluar el conjunto de la operación, y no sólo la parte de ésta que se lleve a cabo en el territorio de su Estado. En otras palabras, cada autoridad puede controlar que el traslado de residuos proyectado, globalmente considerado, es decir, desde el punto de partida de los residuos en el Estado de expedición hasta que finalice su tratamiento en el Estado de destino, no ponga en peligro la salud ni el medio ambiente. Por lo tanto, no es ilógico que las autoridades competentes de tránsito puedan formular también una objeción a un traslado de residuos referida a la valorización prevista sobre la base del artículo 7, apartado 4, letra a), segundo guión.

residuos destinados a la valorización, y relativas a las condiciones en que se efectuará ésta, pueden basarse, por una parte, en el primer guión de esta norma, en razón de que la valorización prevista incumple la exigencia impuesta por el artículo 4 de la Directiva, según la cual los residuos se valorizarán sin poner en peligro la salud humana ni perjudicar el medio ambiente, y, por otra, en el segundo guión de esta norma, por el motivo de que la valorización prevista no se ajusta a las disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud.

*B. Sobre la posibilidad de que la autoridad competente de expedición formule objeciones relativas a la valorización prevista*

47. Por ello considero que también puede formularse una objeción a un proyecto de traslado de residuos relativa a su valorización sobre la base del artículo 7, apartado 4, letra a), segundo guión, del Reglamento.

48. En vista de estas consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales primera y cuarta que el artículo 7, apartado 4, letra a), del Reglamento debe interpretarse en el sentido de que las objeciones a un traslado de

49. Mediante su segunda cuestión y la primera parte de la quinta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si las disposiciones del artículo 7, apartado 4, letra a), guiones primero y segundo, del Reglamento deben interpretarse en el sentido de que la autoridad competente de expedición puede formular una objeción a un traslado de residuos referida a las condiciones en las que se efectuará esta valorización.

50. En contra de Wood Trading, pero al igual que el resto de las partes intervinientes, estimo que la autoridad competente de

38 — Artículo 6 del Reglamento.

expedición tiene la facultad de formular una objeción referida a la valorización prevista en el Estado de destino. Apoyo este análisis, en primer lugar, en la redacción del artículo 7, apartado 4, letra a), del Reglamento, que prevé expresamente que «[l]as autoridades competentes de destino y de expedición podrán formular objeciones motivadas al traslado previsto» por los motivos enumerados en esta disposición. Por tanto, la expresión citada confiere a estas dos autoridades la facultad de oponer objeciones a un proyecto de traslado de residuos por los motivos contemplados en esta disposición y, concretamente, por los previstos en los guiones primero y segundo de ésta, sin realizar ninguna distinción entre ellas y en términos inequívocos.

a la parte del traslado que se lleve a cabo en su propio territorio nacional. En la lógica del sistema establecido por el Reglamento, cada movimiento transfronterizo de residuos en el interior de la Comunidad que entre dentro de su ámbito de aplicación es competencia de todas las autoridades competentes afectadas. Así pues, es inherente a este sistema que la autoridad competente de un Estado miembro se vea abocada a realizar una valoración con el fin de determinar si el traslado proyectado puede perjudicar la salud y el medio ambiente en el territorio de otro Estado miembro. Por consiguiente, la autoridad competente de expedición tiene derecho a oponerse a un traslado de residuos cuando la valorización prevista pueda perjudicar la protección de la salud humana o el medio ambiente, aunque dicha valorización tenga lugar en el territorio del Estado miembro de destino.

51. Esta interpretación literal también resulta corroborada por el sistema del Reglamento. Hemos visto que éste prevé que todas las autoridades competentes afectadas deben evaluar cada proyecto de traslado en su globalidad, desde la salida de los residuos del Estado de expedición hasta que finalice su tratamiento en el Estado de destino. Para garantizar la protección de la salud humana y del medio ambiente, el legislador comunitario prefirió instaurar un sistema en el que todas las autoridades competentes participan en el control del traslado proyectado, aun a riesgo de que dichas autoridades realicen apreciaciones divergentes sobre el mismo proyecto de traslado,<sup>39</sup> en lugar de circunscribir el control que debe efectuar cada una de ellas

52. El sistema del Reglamento también confirma que la autoridad competente de expedición podría hacer uso de esta facultad, en caso necesario, por el hecho de que al Estado en cuyo territorio se producen los residuos le incumbe una responsabilidad particular en lo que respecta a su tratamiento. Esta responsabilidad particular puede constituir el corolario de la obligación de reducir la producción de residuos al mínimo, impuesta a los Estados miembros tanto por los convenios internacionales como por la normativa comunitaria en la materia.<sup>40</sup> Esta responsabilidad se articula, por ejemplo, mediante el principio de auto-

39 — El Tribunal de Justicia afirmó que el riesgo de que se produzcan divergencias en la clasificación del traslado proyectado es inherente al sistema establecido por el propio Reglamento [sentencia ASA, antes citada, apartado 44, y auto *Ollehandel Koeweit* y otros, antes citado, apartado 102].

40 — Véanse el artículo 4, apartado 2, letra a), del Convenio de Basilea y el cuarto considerando de la Directiva.

suficiencia en lo que atañe a los residuos destinados a la eliminación. Dicha responsabilidad no finaliza hasta que los residuos han sido tratados conforme a las exigencias impuestas por la protección de la salud humana o del medio ambiente. Por consiguiente, el Estado de expedición de los residuos está obligado a reintroducir los residuos cuando su eliminación o valorización no pueda llevarse a término en el Estado de destino con arreglo a las condiciones previstas.<sup>41</sup> Esta obligación aparece también expresamente en el Reglamento referida a los traslados de residuos para su eliminación o valorización en el exterior de la Comunidad.<sup>42</sup>

53. Además, me inclino a considerar que la autoridad competente de expedición no tiene una mera facultad, sino una verdadera obligación de formular tal objeción cuando considere que la valorización prevista en el Estado de destino puede poner en peligro la salud humana o el medio ambiente. En efecto, no creo que el legislador, al indicar en el artículo 7, apartado 4, letra a), del Reglamento que las autoridades competentes de destino y de expedición «podrán formular objeciones motivadas» al traslado previsto en las condiciones enumeradas en esta disposición, haya querido decir que se hubiera conferido a esas autoridades una mera facultad cuyo ejercicio quedaría a su libre apreciación en los casos particulares en los que el traslado proyectado pudiera poner en

peligro la salud humana y el medio ambiente. Debo destacar que, entre los ejemplos citados en los cinco guiones de esta disposición, hay algunos respecto de los cuales resulta difícilmente justificable el carácter obligatorio de una denegación a la luz de los objetivos del Reglamento.<sup>43</sup>

54. En cambio, el Reglamento incluye otras disposiciones que permiten pensar que la obligación de las autoridades competentes de oponerse a un traslado de residuos que pueda poner en peligro la salud humana o el medio ambiente reviste carácter imperativo. Así, aparte del artículo 26 del Reglamento, el artículo 30 del mismo establece que «[l]os Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los traslados de residuos se ejecuten de conformidad con lo dispuesto en el presente Reglamento». Del mismo modo, el artículo 34 prevé en su apartado 1, que, independientemente de dónde se eliminen o valoricen los residuos, el productor de los mismos adoptará todas las medidas necesarias para eliminar, valorizar o preparar para su eliminación o valorización los residuos de forma que proteja la calidad del medio ambiente, y en su apartado 2, que los Estados miembros adoptarán todas las medidas necesarias para hacer cumplir las obligaciones previstas en el apartado 1. Por tanto, a la luz de estas disposiciones, cuyo tenor es imperativo, me parece coherente considerar que las autoridades competentes de expedición y de

41 — Artículo 25 del Reglamento.

42 — Artículos 14, apartado 2, letra b), y 16, apartado 3, letra b), del Reglamento.

43 — Por ejemplo, el tercer guión contempla el supuesto en que anteriormente el notificante o el destinatario han sido condenados por llevar a cabo traslados ilícitos; del mismo modo, el quinto guión contempla el caso en el que la valorización proyectada es injustificable atendiendo a consideraciones económicas y medioambientales.

destino tienen una verdadera obligación de oponerse a un traslado de residuos sobre la base de las disposiciones del artículo 7, apartado 4, letra a), guiones primero y segundo, cuando consideren que el traslado proyectado puede poner en peligro la salud humana y el medio ambiente.

Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud humana ni el medio ambiente, no sería muy coherente interpretar las disposiciones aludidas del Reglamento en el sentido de que éstas otorgan a las autoridades competentes de expedición o de destino una mera facultad discrecional, desprovista de carácter obligatorio.

55. Esta interpretación resulta igualmente corroborada por la finalidad del Reglamento. Hemos visto que, como se desprende del noveno considerando y como ha indicado el Tribunal de Justicia en numerosas ocasiones, el objetivo fundamental del Reglamento es asegurar que se respeten las exigencias de protección de la salud humana y del medio ambiente.<sup>44</sup> El Tribunal de Justicia no adoptó una posición diferente en la sentencia *Dusseldorp y otros*, antes citada, puesto que estimó que debe garantizarse la circulación en el interior de la Comunidad de los residuos destinados a la valorización en la medida en que no suponga un peligro para el medioambiente.<sup>45</sup> Por lo tanto, el Reglamento pretende que no se realice ningún traslado de residuos que pueda afectar a la consecución de estos objetivos. La obligación impuesta a las autoridades competentes de oponerse a un traslado de residuos que pueda poner en peligro la salud humana o el medio ambiente se correspondería también con la prevista en el artículo 4 de la Directiva, que obliga a los Estados miembros a alcanzar este mismo objetivo.<sup>46</sup> En mi opinión, teniendo en cuenta el hecho de que el artículo 4 de la Directiva obliga a los

56. Por otra parte, como expondré en el marco del título C de las presentes conclusiones, a mi juicio, las normas nacionales en las que legítimamente podría basarse una objeción de la autoridad competente de expedición a un proyecto de traslado de residuos destinados a la valorización deberían respetar el principio de proporcionalidad, de modo que no fueran más allá de lo que es necesario para la protección de la salud humana y del medio ambiente. Además, la valoración del riesgo no debería proceder de una estimación arbitraria, sino estar apoyada en bases científicas. Estas circunstancias me llevan a confirmar mi opinión de que si la autoridad competente de expedición advierte, sobre la base de normas así definidas, que la valorización prevista puede poner en peligro la salud humana o el medio ambiente, está obligada a oponerse a ésta en virtud de las disposiciones del artículo 7, apartado 4, letra a), guiones primero y segundo, del Reglamento.

44 — Sentencias Parlamento/Consejo, antes citada, apartado 18, y de 27 de febrero de 2003, *Comisión/Alemania* (C-389/00, Rec. p. I-2001), apartado 34.

45 — Apartado 33.

46 — Sentencia de 9 de noviembre de 1999, *Comisión/Italia* (C-365/97, Rec. p. I-7773), apartado 67.

57. Esta obligación de las autoridades competentes de expedición y de destino puede inscribirse también en la línea de la juris-

prudencia del Tribunal de Justicia relativa al cumplimiento de las prescripciones del Reglamento. En efecto, de esta jurisprudencia se desprende que todas las autoridades competentes, especialmente la de expedición, deben oponerse a un traslado cuando, en desconocimiento de la sistemática general del Reglamento, sea incorrecta la calificación de la operación de traslado prevista.<sup>47</sup> De modo similar, el Tribunal de Justicia estimó que cuando un traslado de residuos entrañe una eliminación o valorización contrarias a la normativa comunitaria específica que determine las condiciones de eliminación de un producto peligroso, los Estados miembros tienen una competencia reglada, es decir, están obligados, a tenor del artículo 26 del Reglamento, a adoptar las medidas jurídicas oportunas para prohibir y sancionar dicho tráfico ilícito.<sup>48</sup>

58. Por consiguiente, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la segunda cuestión y a la primera parte de la quinta cuestión prejudicial que las disposiciones del artículo 7, apartado 4, letra a), guiones primero y segundo, del Reglamento deben interpretarse en el sentido de que la autoridad competente de expedición está obligada a formular una objeción a un traslado de residuos referida a las condiciones de valorización cuando considere que la valorización prevista en el Estado de destino puede poner en peligro la salud humana o el medio ambiente.

*C. Sobre el derecho de la autoridad competente de expedición a basar estas objeciones en las normas vigentes en su propio Estado*

59. Mediante la tercera cuestión y el final de la quinta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 7, apartado 4, letra a), guiones primero y segundo, del Reglamento debe interpretarse en el sentido de que la autoridad competente de expedición puede basar su oposición contra la valorización prevista en el Estado de destino en los criterios o en las disposiciones legales o reglamentarias vigentes en el Estado al que pertenece, aun cuando éstos sean más rigurosos que los vigentes en el Estado de destino.

60. Iniciaré mi razonamiento partiendo de la premisa de acuerdo con la cual, como sucede en las circunstancias del presente caso, las condiciones de valorización de los residuos en cuestión no han sido objeto de medidas de armonización a nivel comunitario. En ese supuesto, conforme al artículo 4 de la Directiva, cada Estado miembro adoptará en su Derecho interno las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente. Aunque dicho artículo no especifica el contenido concreto

47 — Sentencias ASA, antes citada, apartado 40; de 13 de febrero de 2003, Comisión/Alemania (C-228/00, Rec. p. I-1439), apartado 33, y Comisión/Luxemburgo (C-458/00, Rec. p. I-1553), apartado 21.

48 — Auto Oliehandel Koeweit e.a., antes citado, apartado 117.

de las medidas que deben adoptarse, no es menos cierto que obliga a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe alcanzarse, dejándoles al mismo tiempo un margen de apreciación en la evaluación de la necesidad de tales medidas.<sup>49</sup> Además, en virtud de su competencia originaria en el ámbito de la protección del medio ambiente, los Estados miembros pueden haber adoptado leyes o reglamentos que afecten a las condiciones en las que deben valorizarse determinados tipos de residuos. Las cuestiones planteadas por el órgano jurisdiccional remitente pretenden por tanto que se determine si la autoridad competente de expedición tiene derecho a basar una objeción a un proyecto de traslado en sus normas nacionales, aun cuando éstas sean más rigurosas que las vigentes en el Estado de destino.

resulta también contraria a las normas vigentes en el Estado de destino, la autoridad competente de dicho Estado debe oponerse a la misma. Por tanto, el Reglamento debe permitir que prevalezcan las normas de protección más exigentes, sobre todo en un caso en el que, como en el presente asunto, la valorización de los residuos de que se trate esté autorizada por las normas del Estado de destino pero prohibida por las normas vigentes en el Estado de expedición.

61. En vista de los argumentos expuestos en el marco del examen de las cuestiones precedentes, y de las propuestas de respuesta que he planteado al Tribunal de Justicia, considero que precisamente cuando las normas de protección vigentes en el Estado miembro de expedición sean más rigurosas que las vigentes en el Estado de destino podrá la autoridad competente de expedición formular una objeción al traslado proyectado basándose en sus normas nacionales. En efecto, la facultad reconocida a la autoridad competente de expedición presenta su mayor utilidad justamente en un supuesto de estas características, puesto que si la valorización

62. Esta interpretación de las disposiciones del artículo 7, apartado 4, letra a), del Reglamento encuentra también apoyo en los objetivos de la política comunitaria de medio ambiente, en cuyo marco se sitúa el Reglamento.<sup>50</sup> Hemos visto que esta política tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado. La importancia de este objetivo se refleja, por una parte, en el hecho de que figure en el artículo 2 CE y en otros artículos del Tratado y en la Directiva que constituye el texto básico en materia de gestión de residuos, e incluso en el quinto considerando del Reglamento. También se pone de manifiesto en las disposiciones del artículo 176 CE, que concede a los Estados miembros, incluso tras la adopción de medidas comunitarias, el derecho a adoptar medidas de mayor protección, y en los artículos que contienen una cláusula de salvaguardia. Por tanto, la circunstancia de que la valorización prevista esté autorizada en el Estado de destino no es óbice para que la autoridad competente de expedición pueda oponerse a ésta cuando considere

49 — Sentencia Comisión/Italia, antes citada, apartado 67.

50 — Sentencia Parlamento/Consejo, antes citada, apartado 23.

que es contraria a sus normas nacionales. A la inversa, la búsqueda de un nivel de protección elevado, perseguida por el Reglamento, justifica que se permita a la autoridad competente de expedición basarse en normas nacionales más rigurosas para apreciar si la valorización prevista puede poner en peligro la salud humana o el medio ambiente. A este respecto, me adhiero a la posición de los Gobiernos danés y austriaco, según la cual la solución contraria favorece los traslados de residuos hacia los centros de tratamiento sometidos a normas menos rigurosas, lo que podría desembocar en una nivelación a la baja de las condiciones de valorización de los residuos de que se trate.

63. Ahora bien, como ya he indicado, este derecho de la autoridad competente de expedición no es incondicional. En efecto, debe tenerse en cuenta que el Reglamento prevé que los residuos podrán circular libremente en la Comunidad.<sup>51</sup> Esta libre circulación pretende aplicar el principio de prioridad de valorización de los residuos enunciado en el Reglamento. El trato desigual que establece el Reglamento entre residuos destinados a la eliminación, que en principio lo serán cerca de su lugar de producción, y residuos destinados a la valorización se justifica por el hecho de que estos últimos cumplen una función útil sustituyendo a otros materiales, por ejemplo, como materia prima de determinadas indus-

trias, lo que permite preservar los recursos naturales.<sup>52</sup>

64. Por otra parte, como recuerda el órgano jurisdiccional remitente, el Tribunal de Justicia ha declarado que el Reglamento establece el conjunto de requisitos y procedimientos a los que están sometidos los traslados de residuos en la Comunidad, de modo que toda medida nacional relativa a un traslado de este tipo debe apreciarse a la luz de las disposiciones de dicho Reglamento, y no de los artículos 28 CE a 30 CE.<sup>53</sup> Por tanto, el principio general de proporcionalidad exige que las medidas nacionales adoptadas sobre la base de las disposiciones del artículo 7, apartado 4, letra a), guiones primero y segundo, del Reglamento sean aptas para alcanzar los objetivos de protección perseguidos y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlos.<sup>54</sup> De ello se deduce que este requisito no se cumpliría si la protección de la salud humana y del medio ambiente pudiera garantizarse de manera igualmente eficaz a través de medidas menos restrictivas. Es al órgano jurisdiccional nacional ante el que se ha interpuesto el recurso contra la oposición formulada por la autoridad competente de expedición a

52 — Auto Oliehandel Koeweit y otros, antes citado, apartado 97.

53 — Sentencia DaimlerChrysler, antes citada, apartados 41 a 43.

54 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 18 de noviembre de 1987, Maizena y otros (137/85, Rec. p. 4587), apartado 15; de 7 de diciembre de 1993, ADM Ölmühlen (C-339/92, Rec. p. I-6473), apartado 15; de 11 de julio de 2002, Káserei Champignon Hofmeister (C-210/00, Rec. p. I-6453), apartado 59, y de 10 de diciembre de 2002, British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco (C-491/01, Rec. p. I-11453), apartado 122.

51 — Sentencia Dusseldorp y otros, antes citada, apartado 33.

quien corresponde apreciar si se respeta el principio de proporcionalidad.<sup>55</sup>

65. En el presente caso, el órgano jurisdiccional nacional no ha planteado ningún interrogante sobre este punto. Tampoco ha dado muchas indicaciones sobre las disposiciones de Derecho interno en las que la autoridad competente de expedición basó su oposición al traslado controvertido ni respecto a los motivos que llevaron a la adopción de tales disposiciones. No obstante, considero de utilidad para la solución del litigio principal realizar las siguientes precisiones.

66. Como indicó la Comisión, parece necesario, en primer lugar, que las normas aplicadas por la autoridad competente de expedición se basen en un análisis del riesgo científico. Sería contrario al Reglamento que un traslado de residuos que podrían valorizarse eficazmente en el Estado de destino conforme al Derecho de éste resultara obstaculizado por la autoridad competente de expedición sobre la base de consideraciones de carácter general o de un análisis del riesgo puramente hipotético.<sup>56</sup> En mi opinión, al igual que en materia de restricciones a la libre circulación de productos alimenticios,<sup>57</sup> la existencia de un riesgo para la

salud humana o el medio ambiente, por lo que respecta a la valorización de residuos, debe apreciarse teniendo en cuenta especialmente los resultados de la investigación científica internacional y los trabajos de los comités científicos comunitarios.<sup>58</sup> Ahora bien, este requisito no puede suponer un obstáculo para la aplicación del principio de cautela, que constituye asimismo uno de los principios en los que se basa el Derecho del medio ambiente. Pues bien, en caso de que esta evaluación revele que persiste una incertidumbre científica acerca de la existencia o el alcance de riesgos reales para la salud pública, ha de admitirse que un Estado miembro pueda adoptar, en virtud del principio de cautela, medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos.<sup>59</sup>

67. En segundo lugar, la verificación del principio de proporcionalidad debería llevar a la autoridad competente de expedición a determinar, en cada caso concreto, si la valorización prevista en el Estado de destino, a pesar de estar regulada por normas más

55 — Sentencia de 12 de octubre de 2000, Snellers (C-314/98, Rec. p. I-8633), apartado 59.

56 — Véase, en este sentido, la sentencia de 23 de septiembre de 2003, Comisión/Dinamarca (C-192/01, Rec. p. I-9693), apartado 48.

57 — Véase la Sentencia de 24 de octubre de 2002, Hahn (C-121/00, Rec. p. I-9193), apartado 40.

58 — A este respecto, procede señalar que las condiciones de empleo del arsénico para la protección de la madera, tras una evaluación de riesgos presentada al Comité Científico de la toxicidad, de la ecotoxicidad y del medio ambiente, son objeto de medidas muy restrictivas en la Directiva 2003/2/CE de la Comisión, de 6 de enero de 2003, relativa a la limitación de la comercialización y el empleo del arsénico (décima adaptación al progreso técnico de la Directiva 76/769/CEE del Consejo) (DO L 4, p. 9).

59 — Véanse, en este sentido, las sentencias de 5 de mayo de 1998, National Farmers' Union y otros (C-157/96, Rec. p. I-2211), apartado 63, y Comisión/Dinamarca, antes citada, apartado 49.

permisivas, puede no obstante garantizar una protección comparable a la perseguida por sus normas nacionales. Así podría suceder por ejemplo, en las circunstancias del presente asunto, si los métodos de producción de tableros de conglomerado empleados por la empresa destinataria de los residuos en Italia protegieran a los trabajadores encargados de dicha valorización tan eficazmente como la normativa alemana y eliminaran la presencia de arsénico en los tableros o la situaran por debajo del umbral fijado por dicha normativa.

tente de expedición y el notificante. El referido control y este intercambio contradictorio podrán realizarse con mayor facilidad en el supuesto de que, como sucede en el presente caso, el Estado de expedición haya dispuesto, con arreglo a los artículos 3, apartado 8, y 6, apartado 8, del Reglamento, que la autoridad competente de expedición efectúe la notificación del proyecto de traslado a las demás autoridades afectadas y al destinatario, ya que, en tal supuesto, la mencionada autoridad dispone de un plazo adicional para efectuar la transmisión.<sup>60</sup>

68. Al contrario que Wood Trading, no creo que tal apreciación sea irrealizable en la práctica. Como hemos visto, el documento de seguimiento que acompaña la notificación y que debe transmitirse a la autoridad competente de expedición y a las demás autoridades competentes, contiene numerosas indicaciones sobre las modalidades de la valorización. Además, con arreglo al artículo 6, apartados 4 y 6, del Reglamento, la autoridad competente de expedición puede solicitar al notificante información y documentación adicionales, así como el contrato celebrado con la empresa destinataria que realizará la valorización de los residuos. Por otra parte, el notificante, que celebró dicho contrato, deberá lógicamente estar en condiciones de demostrar que la valorización prevista cumple las exigencias impuestas por las normas vigentes en el Estado de expedición. Esta cuestión debería dar lugar, si fuera necesario, a un intercambio contradictorio entre la autoridad compe-

69. Para finalizar este análisis, es preciso añadir además que la respuesta que propongo que se dé a las cuestiones judiciales examinadas no sería diferente, a primera vista, si la valorización de los residuos de que se trata hubiera sido objeto de una medida de armonización a nivel comunitario y, conforme al artículo 176 CE, el Estado miembro de expedición hubiera mantenido o adoptado medidas de mayor protección. En mi opinión, si ése fuera el caso, la autoridad competente de expedición también podría oponerse a un proyecto de traslado que no se ajustara a sus normas nacionales, siempre a

60 — En el presente caso, la autoridad competente de expedición recibió el documento de seguimiento el 23 de noviembre de 1999 y no lo envió a la autoridad competente de destino hasta el 1 de febrero de 2000. No he encontrado en la resolución de remisión ninguna explicación sobre el retraso con que la autoridad competente de expedición realizó esta comunicación. En mis conclusiones de 15 de julio de 2004 en el asunto C-472/02, *Siomab*, pendiente ante el Tribunal de Justicia, indiqué que el plazo en que la autoridad competente de expedición debe transmitir la notificación a las demás autoridades competentes y al destinatario no debe ser superior al plazo impuesto a la autoridad competente de destino por el artículo 7, apartado 2, del Reglamento.

condición de respetar el principio de proporcionalidad.

70. En vista del conjunto de estos elementos, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la tercera cuestión y al final de la quinta cuestión prejudicial que el artículo 7,

apartado 4, letra a), guiones primero y segundo, del Reglamento debe interpretarse en el sentido de que la autoridad competente de expedición puede basar su oposición a la valorización prevista en el Estado de destino en los criterios o en las disposiciones legales o reglamentarias aplicables en el Estado al que pertenece, aun cuando sean más rigurosos que los vigentes en el Estado de destino, a condición de que se respete el principio de proporcionalidad.

## V. Conclusión

71. En vista de las anteriores consideraciones, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales formuladas por el Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz del siguiente modo:

- «1) El artículo 7, apartado 4, letra a), del Reglamento (CEE) nº 259/93 del Consejo, de 1 de febrero de 1993, relativo a la vigilancia y el control de residuos en el interior, a la entrada y a la salida de la Comunidad Europea, en su versión modificada por la Decisión 98/368/CE de la Comisión, de 18 de mayo de 1998,

debe interpretarse en el sentido de que las objeciones contra un traslado de residuos destinados a dicha valorización y referidas a las condiciones en las que debe realizarse esta valorización, pueden basarse, por una parte, en el primer guión de esta disposición, en razón de que la valorización prevista incumple el requisito derivado del artículo 4 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, y por la Decisión 96/350/CE de la Comisión, de 24 de mayo de 1996, de acuerdo con el cual los residuos se valorizarán sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar el medio ambiente, y, por otra parte, en el segundo guión de esta norma, por el motivo de que la valorización prevista no se ajusta a las disposiciones legales y reglamentarias nacionales en materia de protección del medio ambiente, de orden público, de seguridad pública o de protección de la salud.

- 2) La autoridad competente de expedición está obligada a formular una objeción a un traslado de residuos referida a las condiciones de valorización cuando considere que la valorización prevista en el Estado de destino puede poner en peligro la salud humana o el medio ambiente.
- 3) La autoridad competente de expedición puede basar esta objeción en los criterios o en las disposiciones legales y reglamentarias aplicables en el Estado al que pertenece, aun cuando sean más rigurosos que los vigentes en el Estado de destino, a condición de que se respete el principio de proporcionalidad.»