

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. JEAN MISCHO

presentadas el 20 de septiembre de 2001 ¹

1. La Comisión de las Comunidades Europeas solicita al Tribunal de Justicia que declare que la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11 de la Directiva 75/442/CEE, del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos,² en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE, del Consejo, de 18 de marzo de 1991³ (en lo sucesivo, «Directiva 75/442»), y del artículo 3 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos,⁴ al permitir que las empresas y establecimientos que efectúan operaciones de recuperación de residuos peligrosos objeto de la Directiva 91/689 queden dispensados de la autorización establecida en el artículo 10 de la Directiva 75/442, en su versión modificada por la Directiva 91/156, sin supeditar dicha dispensa al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 2, guiones primero y segundo, de la Directiva 91/689.

I. Marco jurídico

La normativa comunitaria

La Directiva 75/442

2. La Directiva 75/442 modificada (en lo sucesivo, «Directiva 75/442»), tiene por objeto garantizar la eliminación y la valorización de los residuos, y favorecer la adopción de medidas encaminadas a limitar la producción de residuos, en particular a través de la promoción de tecnologías limpias y de productos reciclables y reutilizables.

3. El artículo 4 de la Directiva 75/442 dispone que:

«Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valorizarán o se eliminarán sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que

1 — Lengua original: francés.

2 — DO L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129.

3 — DO L 78, p. 32.

4 — DO L 377, p. 20.

puedan perjudicar el medio ambiente y, en particular:

5. El artículo 11 de la Directiva 75/442 establece que:

- sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;
 - sin provocar incomodidades por el ruido o los olores;
 - sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés.
- «1. Sin perjuicio de las disposiciones de la Directiva 78/319/CEE del Consejo, de 20 de marzo de 1978, relativa a los residuos tóxicos y peligrosos [...], cuya última modificación la constituye el Acta de adhesión de España y de Portugal, se podrá dispensar de la autorización mencionada en el artículo 9 o en el artículo 10 a:
- a) los establecimientos o empresas que se ocupen ellos mismos de la eliminación de sus propios residuos en los lugares de producción,

y

[...])»

- b) los establecimientos o empresas que valoricen residuos.

4. A tenor del artículo 10 de la Directiva 75/442:

Únicamente se podrá aplicar esta exención:

«A efectos de la aplicación del artículo 4, cualquier establecimiento o empresa que efectúe las operaciones citadas en el Anexo II B deberá obtener una autorización al respecto.»

- si las autoridades competentes han adoptado normas generales para cada tipo de actividad en las que se fijen los tipos y cantidades de residuos y las condiciones en las que la actividad

puede quedar dispensada de la autorización,

7. El artículo 3 de la Directiva 91/689 dispone que:

y

«1. La dispensa de la autorización para los establecimientos o empresas que se ocupen ellos mismos de la eliminación de sus propios residuos a que se hace referencia en la letra a) del apartado 1 del artículo 11 de la Directiva 75/442/CEE no se aplicará a los residuos peligrosos objeto de la presente Directiva.

— si los tipos o cantidades de residuos o las formas de eliminación o de valorización cumplen las condiciones establecidas en el artículo 4.

2. Los establecimientos o empresas a que hace referencia el apartado 1 deberán estar registrados ante las autoridades competentes.

2. De conformidad con lo dispuesto en la letra b) del apartado 1 del artículo 11 de la Directiva 75/442/CEE, todo Estado miembro podrá no aplicar el artículo 10 de dicha Directiva a los establecimientos o empresas que recuperen residuos contemplados en la presente Directiva:

3. Los Estados miembros informarán a la Comisión de las normas generales adoptadas en virtud del apartado 1.»

— si el Estado miembro de que se trate adopta disposiciones generales en las que se enumeren los tipos y cantidades de residuos y se establezcan condiciones especiales (valores límite del contenido de sustancias peligrosas en el residuo, valores límite de emisión, tipo de actividad) y otras disposiciones necesarias para la realización de las distintas operaciones de recuperación,

y

La Directiva 91/689

6. La Directiva 91/689 tiene por objeto, según su artículo 1, aproximar las legislaciones de los Estados miembros en materia de gestión controlada de residuos peligrosos.

— si los tipos o cantidades de residuos y los métodos de recuperación cumplen las condiciones establecidas en el artículo 4 de la Directiva 75/442/CEE.

3. Los establecimientos o empresas a que se refiere el apartado 2 deberán estar registrados ante las autoridades competentes.

4. Los Estados miembros que vayan a aplicar las disposiciones del apartado 2 deberán notificar a la Comisión las normas contempladas en dicho apartado a más tardar tres meses antes de su entrada en vigor. La Comisión consultará a los Estados miembros. A la vista de tales consultas, la Comisión propondrá la aprobación definitiva de dichas normas con arreglo al procedimiento del artículo 18 de la Directiva 75/442/CEE.»

competente, adjuntando una declaración en la que se afirme que se cumplen todos los requisitos exigidos para acceder al procedimiento simplificado (requisitos establecidos en el artículo 33 del Decreto legislativo n° 22/97). Declarar que se cumplen los requisitos de acceso al procedimiento simplificado significa estar dispensado de la autorización establecida en la Directiva 75/442. La provincia competente verifica, en base a dicha declaración, el cumplimiento de dichos requisitos y exigencias. Dada la complejidad y el tecnicismo de las normas en la materia, el Decreto legislativo n° 22/97 no describe ni define de forma detallada dichos requisitos y exigencias; establece que las normas técnicas que fijan los tipos, la cantidad y los requisitos de recuperación en el régimen de los procedimientos simplificados, se adoptarán mediante órdenes ministeriales.

La normativa nacional

8. Las normas de adaptación del Derecho interno a las disposiciones relativas a la exención de autorización establecida en la Directiva 75/442 figuran en el Decreto legislativo n° 22, de 5 de febrero de 1997, modificado por el decreto legislativo n° 389, de 8 de noviembre de 1997 (en lo sucesivo, «Decreto legislativo n° 22/97»).

9. En lo que respecta especialmente a los establecimientos y a las empresas que recuperan los residuos que son objeto de la Directiva 91/689, el artículo 33 del Decreto legislativo n° 22/97 establece la posibilidad de aplicar procedimientos simplificados. Los establecimientos o las empresas que vayan a llevar a cabo operaciones de recuperación de residuos peligrosos sin solicitar la autorización tienen la obligación de notificar a la provincia

10. En efecto, el artículo 33, apartado 6, del Decreto legislativo n° 22/97 establece que, hasta que se adopten las normas técnicas que fijan los tipos, la cantidad y los requisitos de recuperación en el régimen de los procedimientos simplificados, estos procedimientos sean aplicables a cualquier persona que efectúe operaciones de recuperación de los residuos enumerados, respectivamente, en el anexo 3 de la Orden del Ministro de Medio Ambiente de 5 de septiembre de 1994 (Aplicación de los artículos 2 y 3 del decreto legge n° 438, de 8 de julio de 1994, por el que se establecen disposiciones en materia de valorización de los residuos derivados de ciclos de producción o de consumo en un proceso de producción o en un proceso de combustión, así como en materia de eliminación de residuos) y en el anexo 1 de la Orden del Ministro de Medio Ambiente de

16 de enero de 1995 (Normas técnicas en materia de la valorización en los ciclos de combustión para la producción de energía a partir de residuos derivados de ciclos de producción o de consumo) con arreglo a las disposiciones que el propio Decreto legislativo establece.

II. Marco fáctico y procedimiento administrativo previo

11. Con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 226 CE, párrafo primero, la Comisión, tras haber requerido al Gobierno italiano para que presentara sus observaciones, dirigió un dictamen motivado a dicho Estado miembro, mediante escrito de 14 de julio de 1999, instándole a adoptar las medidas necesarias para cumplir sus obligaciones derivadas de los artículos 11 de la Directiva 75/442 y 3 de la Directiva 91/689 en el plazo de dos meses a partir de la notificación del referido dictamen.

12. Puesto que las informaciones comunicadas a la Comisión por las autoridades italianas como consecuencia del mencionado dictamen motivado sólo revelaron la existencia de una Orden conjunta de ambos Ministerios relativa a las actividades de recuperación de los residuos peligrosos en el sentido de los artículos 31 y 33 del Decreto legislativo n° 22/97 en fase de proyecto, la Comisión decidió interponer el presente recurso.

III. Apreciación

13. La Comisión explica que los procedimientos simplificados aplicados a los establecimientos y las empresas que valorizan los residuos peligrosos que son objeto de la Directiva 91/689, en la fecha de hoy, están sujetos únicamente a los requisitos establecidos en las Órdenes ministeriales de 5 de septiembre de 1994 y de 16 de enero de 1995, las cuales no reproducen las exigencias establecidas en el artículo 3, apartado 2, guiones primero y segundo, de la Directiva 91/689.

14. El Gobierno italiano no lo niega. Afirma que, en cuanto sea posible, velará por remediar la ejecución insuficiente de los artículos 11 de la Directiva 75/442 y 3 de la Directiva 91/689. Añade que los servicios responsables de los Ministerios de Medio Ambiente y de Industria comunicarán, a su debido tiempo, la versión definitiva de la Orden de ambos Ministerios relativa a las actividades de recuperación de los residuos peligrosos de conformidad con los artículos 31 y 33 del Decreto legislativo n° 22/97.

15. Es preciso hacer constar que las Órdenes ministeriales de 5 de septiembre de 1994 y de 16 de enero de 1995, no reproducen las exigencias establecidas en el artículo 3, apartado 2, guiones primero y segundo, de la Directiva 91/689, por lo que la República Italiana permite a las empresas y establecimientos que se encargan de la recuperación de residuos peligrosos que son objeto de la Directiva 91/689 estar dispensados de la autorización establecida en el artículo 10 de la Directiva 75/442 sin

que esta dispensa esté sujeta al requisito de satisfacer las exigencias del artículo 3, apartado 2, guiones primero y segundo, de la Directiva 91/689.

16. Pues bien, el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 91/689 establece que «[...] todo Estado miembro podrá no aplicar el artículo 10 de [la Directiva 75/442]» que obliga a todo establecimiento o a toda empresa a obtener una autorización, «si el Estado miembro de que se trate adopta disposiciones generales en las que se enumeren los tipos y cantidades de residuos y se establezcan condiciones especiales [...]» (artículo 3, apartado 2, guión primero) y «si los tipos o cantidades de residuos y los métodos de recuperación cumplen las condiciones establecidas en el artículo 4 de la Directiva 75/442/CEE» (artículo 3, apartado 2, guión segundo).

17. En mi opinión, resulta indiscutiblemente de este tenor literal que una dispensa de la autorización prevista en el artículo 10 de la Directiva 75/442 sólo es posible siempre que se satisfagan las exigencias establecidas en el artículo 3, apartado 2, guiones primero y segundo, de la Directiva 91/689.

18. Como al expirar la fecha del plazo fijado en el dictamen motivado la República Italiana no había hecho lo necesario para que la dispensa de autorización se estableciera cumpliendo las exigencias antes citadas, opino que hay que acoger el recurso interpuesto por la Comisión en lo que se refiere al incumplimiento del artículo 3 de la Directiva 91/689.

19. No obstante, no estoy convencido de que dicho incumplimiento del artículo 3 de la Directiva 91/689 constituya asimismo, como la Comisión solicita al Tribunal de Justicia que declare, un incumplimiento del artículo 11 de la Directiva 75/442.

20. En efecto, del artículo 1, apartado 1, de la Directiva 91/689 resulta que esta Directiva está «elaborada en virtud de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 75/442/CEE», es decir que consiste en «las disposiciones específicas particulares o complementarias de las de la [Directiva 74/442], destinadas a regular la gestión de determinadas categorías de residuos». El artículo 1, apartado 2, de la Directiva 91/689 también establece que, «salvo lo dispuesto en la presente Directiva, la Directiva 75/442/CEE se aplicará a los residuos peligrosos».

21. A mi modo de ver, de todo ello se deduce que el artículo 3 de la Directiva 91/689 y el artículo 11 de la Directiva 75/442, que, por otra parte, pese a la referencia en el artículo 3 al artículo 11, no están redactados de modo idéntico, tienen entre sí una relación de *lex specialis* a *lex generalis*. Teniendo en cuenta el principio *lex specialis derogat legi generali*, es preciso llegar a la conclusión de que sólo se aplica la norma específica, en este caso el artículo 3 de la Directiva 91/689, cuando se trata de determinar cuáles son los requisitos para que las empresas y establecimientos que se encargan de la recuperación de residuos peligrosos pueden estar dispensados de la autorización establecida en el artículo 10 de la Directiva 75/442, y no a la vez de los artículos 3 de la Directiva 91/689 y 11 de la Directiva 75/442.

22. Puesto que la Comisión no ha indicado por qué razón, independientemente de la relacionada con el incumplimiento del artículo 3 de la Directiva 91/689, la República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 11 de la Directiva 75/442, opino que ha de desestimarse el recurso de la Comisión sobre este extremo.

IV. Conclusión

23. Propongo que el Tribunal de Justicia declare que:

- La República Italiana ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 3 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos, al permitir que las empresas y los establecimientos que efectúan operaciones de recuperación de residuos peligrosos objeto de la citada Directiva 91/689, queden dispensados de la autorización establecida en el artículo 10 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, sin supeditar dicha dispensa al cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 3, apartado 2, guiones primero y segundo, de la Directiva 91/689.
- Desestimar el recurso en todo lo demás.
- Condenar en costas a la República Italiana.