

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL
SR. SIEGBERT ALBER

presentadas el 8 de junio de 1999 *

A. Introducción

1. En los dos asuntos de que se trata, el Nederlandse Raad van State somete al Tribunal de Justicia cuestiones relativas a la interpretación y la aplicación del concepto comunitario de residuo a efectos de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos,¹ en la versión de la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, por la que se modifica la Directiva 75/442/CEE relativa a los residuos.² En última instancia, la cuestión que se plantea es la de si determinadas sustancias tratadas que se queman en la industria cementera o para la generación de energía eléctrica deben equipararse a las materias primas primarias o considerarse (aún) como residuos y, por ende, como sustancias comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva 75/442 y sujetas al sistema de autorización y control que ésta establece.

Asunto C-418/97

2. En este asunto, el órgano jurisdiccional remitente plantea la cuestión de si los denominados LUWA-bottoms deben consi-

derarse como residuos. Según las indicaciones contenidas en la resolución de remisión, se trata de uno de los productos obtenidos en el proceso de producción de ARCO Chemie Nederland Ltd (en lo sucesivo, «ARCO»). En dicho proceso de producción se genera, además de otras sustancias, un flujo de hidrocarburos que contiene molibdeno procedente de catalizadores utilizados en la producción. Este molibdeno se separa de los hidrocarburos, y la sustancia así obtenida es denominada por ARCO LUWA-bottoms.

3. A finales de 1994, ARCO presentó ante el Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (Ministro de Vivienda, Ordenación Territorial y Medio Ambiente) una solicitud de autorización para la exportación de residuos a Bélgica, donde iban a utilizarse como combustible en la industria cementera. Aunque la demandante recibió la autorización para exportar dicha sustancia, la autorización se refería —tal y como se había solicitado— a la exportación de residuos y, por tanto, únicamente tenía validez durante un período limitado y bajo determinadas condiciones.

4. ARCO, que tan sólo había procedido a declarar los residuos con carácter precautorio por si las autoridades consideraban

* Lengua original: alemán.

1 — DO L 194, p. 47; EE 15/01, p. 129.

2 — DO L 78, p. 32.

que dicha sustancia era un residuo, presentó una reclamación contra dicha Decisión. En su opinión, los LUWA-bottoms no pueden considerarse residuos. Según afirma, pueden utilizarse al 100 % como combustible sin necesidad de ninguna otra transformación. Además, asegura que poseen un elevado valor calórico. Por otro lado, cuando se utiliza como combustible en la industria cementera el molibdeno no tiene ningún efecto negativo para el medio ambiente, ya que mediante dicho proceso queda directa y absolutamente inerte. Por lo demás, no existe ninguna diferencia con el fuel-oil. De hecho, la demandante afirma que la utilización de LUWA-bottoms es incluso beneficiosa para el medio ambiente, ya que permite ahorrar reservas naturales de combustibles.

interpretarse en el sentido de que las sustancias sometidas a las operaciones de eliminación o valorización enumeradas en los mismos deban considerarse en todos los casos como residuos, el Raad van State somete al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, las siguientes cuestiones:

«1) ¿Permite la mera circunstancia de que los LUWA-bottoms sean sometidos a una de las operaciones enumeradas en el Anexo II B de la Directiva 75/442/CEE afirmar que su poseedor se desprende de ellos y, por lo tanto, que deben considerarse residuos en el sentido de dicha Directiva?

5. El órgano jurisdiccional remitente se plantea la cuestión de si el Reglamento (CEE) n° 259/93 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 Europea³ es aplicable a la exportación de LUWA-bottoms. Para ello, sería preciso que se tratara de un residuo a efectos de la Directiva 75/442, a cuyo concepto de residuo se remite el Reglamento n° 259/93. A tal efecto, el poseedor debería desprenderse de la sustancia. El órgano jurisdiccional remitente se plantea la cuestión de si puede considerarse cumplido este requisito cuando se entrega un producto procedente de un proceso de producción con el fin de que sea utilizado como combustible. Dado que, según afirma, tampoco está claro que los Anexos II A y II de la Directiva 75/442 deban

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿es preciso, para determinar si la utilización de los LUWA-bottoms como combustible equivale a desprenderse de ellos, examinar:

a) si la sociedad considera que los LUWA-bottoms constituyen residuo, teniendo en cuenta que la posibilidad de valorizarlos como combustible de una manera responsable en relación con el medio ambiente sin un tratamiento radical reviste importancia;

3 — DO L 30, p. 1.

b) si su utilización como combustible puede asimilarse a un método habitual de valorización de los residuos;

c) si la citada utilización versa sobre un producto principal o bien sobre un producto derivado (un residuo)?»

Asunto C-419/97

6. En el segundo procedimiento, se trata de la cuestión de si los restos de madera triturados procedentes de madera de construcción y de demolición utilizados como combustible para la generación de energía eléctrica deben considerarse como residuos o no. En enero de 1993, EPON —una empresa de generación de energía eléctrica— presentó una solicitud de autorización para la realización de un proyecto en este sentido. A raíz de dicha solicitud, se autorizó la explotación de una planta de transformación de la madera para su utilización como combustible, así como para su incineración. En la autorización, se estableció que debían acordarse determinadas normas mínimas de calidad para la madera. En este contexto, se fijaron determinados valores máximos para la concentración de determinadas sustancias. Contra esta autorización para aceptar madera con unas determinadas características recurrieron la Vereniging Dorpsbelang Hees, la Stichting Werkgroep Weurt+, la Vereniging Stedelijk Leefmilieu Nijmegen y De Groenen Regio

Gelderland, que en principio representan los intereses medioambientales.

7. A este respecto, la cuestión que se plantea es la de si, en el caso de autos, la madera debe considerarse como un residuo, para lo que debe tenerse presente que la solicitud original no tenía por objeto la expedición de una «autorización para incinerar o almacenar residuos». En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente se plantea la cuestión de si resulta pertinente el hecho de que «se ha[ya]n realizado con anterioridad a la combustión operaciones» que permitan la reutilización de los residuos procedentes de la construcción y de la demolición. En consecuencia, sometió al Tribunal de Justicia, con carácter prejudicial, las siguientes cuestiones:

«1) ¿Permite la mera circunstancia de que las virutas de madera sean sometidas a una de las operaciones mencionadas en el Anexo II B de la Directiva 75/442/CEE afirmar que su poseedor se desprende de ellas y, por lo tanto, que deben considerarse un residuo en el sentido de la citada Directiva?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿es preciso, para determinar si la utilización de virutas de madera como combustible equivale a desprenderse de ellas, examinar:

a) si los residuos, procedentes del sector de la construcción y de la

demolición, a partir de los cuales se han elaborado las virutas, ya han sido objeto, en un momento anterior al de la combustión, de operaciones que equivalen a desprenderse de ellos, a saber operaciones encaminadas a hacer que puedan volver a utilizarse como combustible (operaciones de reciclado);

en el supuesto de que se responda afirmativamente: si una operación encaminada a hacer reutilizable un residuo (una operación de reciclado), únicamente debe considerarse como una operación de valorización de un residuo si se recoge expresamente en el Anexo II B de la Directiva 75/442, o debe serlo también si resulta análoga a una operación mencionada en el citado Anexo;

- b) si la sociedad considera que las virutas de madera constituyen un residuo, teniendo en cuenta que la posibilidad de valorizarlas como combustible de una manera responsable en relación con el medio ambiente sin un tratamiento radical reviste importancia;
- c) si su utilización como combustible puede asimilarse a un método habitual de valorización de los residuos?»

B. Disposiciones comunitarias pertinentes

8. El concepto de residuos en el que se basa el Derecho comunitario en materia de residuos se define en el artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442.⁴ En la versión de la Directiva 91/156, dicha definición tiene el siguiente tenor:

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

[...]»

9. Además, en el artículo 1, letra a), se dispone que la Comisión debe elaborar una lista de residuos pertenecientes a las categorías enumeradas en el Anexo I. Se trata del Catálogo Europeo de Residuos.⁴

10. El citado Anexo I de la Directiva 75/442 enumera, dentro de las categorías Q1 a Q15, diversos grupos de residuos específicamente mencionados. En la categoría Q16, que es la última que aparece en esa lista, tan sólo se establece, en cambio, de forma lapidaria, lo siguiente: «toda

⁴ — Decisión 94/3/CE de la Comisión, de 20 de diciembre de 1993, por la que se establece una lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos (DO L 5, p. 15).

sustancia, materia o producto que no esté incluido en las categorías anteriores».

C. Sobre la primera cuestión

11. En el artículo 4, párrafo primero, de la Directiva se establece que los Estados miembros deben adoptar 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 puedan perjudicar el medio ambiente [...]».

12. Las operaciones de eliminación efectuadas en la práctica se recogen en el Anexo II A (D1 a D15), y las correspondientes operaciones de valorización en el Anexo II B (R1 a R13).⁵ Para los presentes asuntos, resulta determinante la operación de valorización R9, definida como sigue en la versión de la Directiva 91/156: «utilización principal como combustible u otro modo de producir energía».

13. Dado que las cuestiones prejudiciales tienen un contenido parcialmente idéntico y tan sólo se refieren a diferentes productos (LUWA-bottoms y virutas de madera), pueden examinarse de manera conjunta.

14. Mediante dicha cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si el hecho de que una sustancia se someta a alguna de las operaciones enumeradas en el Anexo II B de la Directiva 75/442 permite inferir que dicha sustancia constituye un residuo.

Alegaciones de las partes

15. Todas las partes llegaron a la conclusión de que la primera cuestión debe responderse en el sentido de que el hecho de que una sustancia se someta a alguna de las operaciones mencionadas en el Anexo II B de la Directiva 75/442 no es suficiente para considerar dicha sustancia como un residuo a efectos de la Directiva 75/442. Tan sólo la fundamentación de dicha conclusión varía ligeramente en sus detalles.

16. EPON, por ejemplo, no responde a la cuestión de manera general, sino que se concentra fundamentalmente en una operación de valorización, a saber, la «utilización principal como combustible o como otro medio de generar energía». En opinión de EPON, si todas las sustancias sometidas, por ejemplo, a una operación de este tipo se consideraran residuos, también el carbón que se quema en una central eléctrica debería clasificarse como residuo. Lo mismo sucede con la gasolina y

⁵ — Estos Anexos fueron modificados en último lugar mediante la Decisión 96/350/CE de la Comisión, de 24 de mayo de 1996, por la que se adaptan los Anexos II A y II B de la Directiva 75/442/CEE del Consejo relativa a los residuos (DO L 135, p. 32). En sus observaciones, las partes se refieren en ocasiones a esta nueva versión de los Anexos.

⁶ — Categoría R1 del Anexo II B en la versión de 1996.

el queroseno. Según EPON, las operaciones mencionadas en el Anexo II B sólo deben considerarse operaciones de valorización cuando se trate de desprenderse de una sustancia. A este respecto, EPON se remite asimismo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual debe establecerse una distinción entre la recuperación de residuos y el tratamiento industrial normal de productos.⁷ A su juicio, si se considera que la utilización de gasolina o de carbón como combustibles equivale a desprenderse de dichas sustancias, se pasa por alto la distinción establecida por el Tribunal.

17. También el Gobierno danés opina que los Anexos II A y II B se limitan a ofrecer ejemplos de métodos a los que se pueden someter las sustancias de las que consta que son residuos.

18. La Comisión señala que debe dilucidarse primero la cuestión de si una determinada sustancia constituye un residuo o no. Sólo entonces es necesario proceder a un tratamiento con arreglo al Anexo II. Por el contrario, si se procediera a la inversa y se dedujera la condición de residuo de una sustancia a partir del tratamiento al que se la somete, la Comisión considera que, en determinados casos, el concepto de residuo se interpretaría de un modo demasiado amplio. Como ejemplo, pone el del fuel-oil. Además, la Comisión propone que se matice en cierto modo la respuesta a la cuestión prejudicial, ya que algunas de las categorías del Anexo II B están formuladas de tal modo que no cabe duda de que se trata del tratamiento de residuos. Por tanto, en el caso de que una sustancia sea sometida a alguna de dichas operaciones,

podría considerarse que se trata de un residuo.

19. También el Reino Unido distingue entre las diferentes posibilidades de valorización, si bien llega a la conclusión de que la utilización como combustible (R9)⁸ pertinente en el presente asunto no permite inferir la condición de residuo de la sustancia tratada.

20. También el Gobierno alemán opina que los Anexos II A y II B tan sólo ofrecen indicios de que la sustancia tratada posee la condición de residuo. En el caso de algunas de las operaciones mencionadas en ellos, cabe inferir directamente que se trata de residuos. En cambio, otras no permiten extraer dicha conclusión, ya que también las materias primas podrían someterse a dichas operaciones. A este respecto, el Gobierno alemán alude, por ejemplo, al carbón.

21. También el Gobierno neerlandés alega que las operaciones recogidas en el Anexo II B pueden realizarse sobre sustancias que no posean la condición de residuos. A partir de esta consideración, se observa asimismo que los residuos también pueden someterse a operaciones que no pueden considerarse de eliminación ni de valorización, como por ejemplo la recogida y el transporte.

22. Por último, el Gobierno austriaco también concluyó que, para poder afirmar que se trata de un residuo, la intención de desprenderse de una sustancia debe traducirse necesariamente en alguna de las

7 — Sentencia de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. p. I-7411), apartado 33.

8 — Anexo II B, en la versión de la Directiva 91/156.

operaciones del Anexo II B. Por lo que respecta al asunto C-419/97, el Gobierno austriaco considera que efectivamente dicha intención existía en el caso de la madera procedente de demoliciones.

Definición de postura

23. La formulación de la primera cuestión prejudicial alude a la definición de residuo contenida en el artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442. De acuerdo con dicha definición, debe tratarse de una sustancia perteneciente a alguna de las categorías que se recogen en el Anexo I y de la cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse. A este respecto, el Anexo I no ofrece ninguna otra precisión del concepto, ya que contiene un supuesto residual, la categoría Q16 («toda sustancia, materia o producto que no esté incluido en las categorías anteriores»), que permite considerar como residuo prácticamente cualquier sustancia.

24. Ello otorga una particular importancia al concepto de desprenderse. La Directiva 75/442 no contiene ninguna definición expresa del concepto «desprenderse». Ahora bien, en su sentencia Inter-Environnement Wallonie, el Tribunal de Justicia observó que de las disposiciones de la Directiva 75/442, en su versión modificada, y especialmente también de los Anexos II A y II B, se infiere que el concepto de «desprenderse» engloba tanto la elimina-

ción como la recuperación de una sustancia u objeto.⁹ Esto significa que uno se desprende de una cosa también cuando la somete a una operación de valorización. De ello cabría inferir que, en todos los casos en que una sustancia se somete a alguna de las operaciones enumeradas en el Anexo II B, el poseedor se desprende de dicha sustancia. Sin embargo, esta conclusión no puede admitirse en todos los casos. Es cierto que, si el poseedor de una sustancia la somete a alguna de las operaciones que figuran en el Anexo II B, ello constituye un indicio inequívoco de que el poseedor tiene la intención de desprenderse de la sustancia. Pero precisamente en el caso que aquí nos ocupa —la valorización como combustible— no puede inferirse de manera automática semejante intención. En la versión de 1991, la correspondiente categoría del Anexo II B tiene el siguiente tenor: «R9 Utilización principal como combustible [...]». La formulación que se hace en la versión de 1996 es aún algo más clara y aparece en la categoría R1: «Utilización principal como combustible o como otro medio de generar energía». Sin embargo, a dicha operación podría someterse también el fuel-oil, el carbón u otros combustibles primarios. Por tanto, si de la operación a que se somete la sustancia se dedujera, de forma retroactiva, la existencia de una intención de desprenderse de la misma y, con ello, la condición de residuo de la correspondiente sustancia, también el fuel-oil y el carbón deberían considerarse residuos. Si bien es cierto que el hecho de que una sustancia se someta a alguna de las operaciones mencionadas en el Anexo II B constituye un indicio inequívoco de que se trata de desprenderse de la misma, no siempre permite inferir la condición de residuo de la respectiva sustancia.

25. Es dudoso si, como hacen algunas partes, debe distinguirse entre las diferentes categorías y operaciones. Las categorías R11 a R13¹⁰ se refieren expresamente a la

9 — Sentencia citada en la nota 7 *supra*, apartado 27.

10 — En la versión de 1996.

utilización, intercambio y acumulación de residuos. A este respecto, consta que las sustancias sometidas a dichas operaciones son, por definición, residuos. Pero precisamente estos casos ponen de manifiesto con mayor claridad aun la necesidad, alegada ya también por la Comisión, de dilucidar primero si se trata de residuos que se someten como trata a alguna de las operaciones del Anexo II B. Ahora bien, como queda indicado, no cabe inferir, a la inversa, que todas las sustancias que se pueden someter a dichas operaciones sean residuos. Por esta razón, no procede tampoco examinar —haciendo abstracción de las categorías R11 a R13 a las que acabo de referirme— si de la realización de determinadas operaciones cabe efectivamente inferir la condición de residuo de una sustancia. Además, ello excluiría por completo el elemento subjetivo inherente a desprenderse de una sustancia.

D. Sobre la letra a) de la segunda cuestión en el asunto C-418/97 y la letra b) de la segunda cuestión en el asunto C-419/97

26. Esta cuestión trata sobre si las percepciones sociales desempeñan algún papel a efectos de la definición de residuo, y si para la condición de residuo de una sustancia resulta determinante el hecho de que pueda utilizarse como combustible sin una transformación sustancial previa y de un modo que respete el medio ambiente.

Alegaciones de las partes

27. No todas las partes abordan de manera expresa en sus observaciones las cuestiones

planteadas por el órgano jurisdiccional remitente. Algunas de ellas se pronuncian tan sólo de manera general sobre los criterios aplicables para determinar el concepto de residuo. También estas consideraciones generales deben tenerse en cuenta a la hora de examinar las alegaciones de las partes con respecto a la letra a) de la segunda cuestión y la letra b) de la segunda cuestión.

28. Las demandantes en el asunto C-419/97 opinan que las virutas de madera constituyen residuos que no pueden reutilizarse de manera que se respete el medio ambiente. En primer lugar, alegan que la madera de demolición utilizada para la elaboración de virutas de madera contiene numerosas sustancias nocivas, cuya combustión podría liberar, en particular, dioxinas. Debido a esta composición, que no puede modificarse mediante ningún tratamiento, consideran que no existe ninguna duda de que se trata de residuos. De hecho, dado que también contienen, por ejemplo, metales pesados, afirman que dichos residuos deberían considerarse incluso residuos peligrosos. Por lo demás, los citados contaminantes no pueden detectarse fácilmente. Siempre según las demandantes, las virutas de madera deben considerarse como residuos también debido a su origen como madera de demolición, ya que el poseedor no puede volver a utilizar dichas sustancias tras su primer uso. Por esta razón, afirman que los residuos se ofrecen incluso de manera gratuita. Con ello, el poseedor pretende desprenderse de dichas sustancias, que por lo demás ya no poseen ningún valor comercial.

29. Las demandantes señalan asimismo que las virutas de madera contaminadas pueden utilizarse de un modo que respete el medio ambiente en instalaciones específicamente destinadas a la incineración de residuos. Estas instalaciones cuentan con filtros especiales, y se efectúan medidas apropiadas de las emisiones de sustancias nocivas.

madera se someten, según afirma, al mismo tratamiento que el carbón (triturado y posterior combustión para la generación de energía), en su caso no se trata de residuos, sino de una materia prima secundaria.

30. En opinión de EPON, en el caso de las virutas de madera no se trata de residuos. Fundamenta esta tesis en el hecho de que las virutas pueden utilizarse sin una transformación sustancial previa y de un modo que respete el medio ambiente en un proceso de producción idéntico a un proceso en el que se utilizaran materias primas primarias. Así, recuerdan que también el Abogado General Sr. Jacobs llegó a la conclusión, en las conclusiones que presentó en el asunto *Inter-Environnement Wallonie*,¹¹ de que existe un consenso general entre los Estados de la OCDE, en el sentido de que, si una materia prima secundaria o residuo puede ser utilizado directamente en un proceso ulterior —eventualmente como sucedáneo de una materia prima primaria—, es improbable que constituya un residuo.

32. Según EPON, en este contexto no sólo es posible utilizar de un modo que respete el medio ambiente las virutas de madera, sino que su utilización tiene efectos positivos para el medio ambiente; así, afirma que la emisión de CO₂ producida por la combustión se reduce cuando el carbón se sustituye por virutas de madera. Sin embargo, si se considerara que éstas constituyen residuos, ello resultaría perjudicial para el medio ambiente por otra razón más. Debido a las exigencias especiales a las que está sometido el tratamiento de los residuos, en el futuro la industria invertirá menos en la reutilización de residuos y, por ejemplo en un caso como el presente, volverá a utilizar más carbón. Siempre según EPON, la cuestión de si es posible utilizar una sustancia en un proceso industrial normal debe constituir un criterio complementario a la hora de responder a la cuestión de si una sustancia debe calificarse de residuo, y precisamente un criterio contrario a que se le atribuya la condición de residuo.

31. Según EPON, el Tribunal de Justicia distingue entre la valorización de residuos y el tratamiento industrial normal. Bajo este último concepto, EPON entiende el tratamiento industrial al que se somete normalmente a las materias primas primarias. Según afirma, la valorización o recuperación no pertenecen a este tipo de operaciones. Ahora bien, dado que las virutas de

33. EPON asegura que la madera utilizada tampoco está contaminada —como afirman las demandantes— con sustancias peligrosas. A este respecto, asegura que se han establecido exigencias a este respecto para garantizar la protección del medio ambiente.

11 — Conclusiones de 24 de abril de 1997 en el asunto en el que recayó la sentencia *Inter-Environnement Wallonie*, citada en la nota 7 *supra*, punto 78.

34. En referencia al criterio de si se trata de desprenderse de la sustancia, EPON señala que seguramente el poseedor de las virutas de madera estará tan poco interesado en desprenderse de dicha sustancia como lo está el poseedor de la materia prima primaria carbón.

35. En opinión del Gobierno danés, el concepto de residuo debe interpretarse de manera amplia. Así se desprende, en su opinión, del sentido y la finalidad de la Directiva 75/442, y además ello reviste una importancia determinante para poder legislar en materia de medio ambiente. A su juicio, el Tribunal de Justicia debe mantener su definición del concepto de residuo, en virtud de la cual los tratamientos que vaya a experimentar una sustancia no bastan por sí solos para que dicha sustancia deje de constituir un residuo. De este modo, a efectos de la cuestión de si se trata de desprenderse de la sustancia no tiene ninguna importancia el hecho de si la misma puede utilizarse o recuperarse sin una transformación sustancial previa. En este contexto, el Gobierno danés se remite a las cenizas volantes, registradas como residuos en el Catálogo de Residuos pero que simultáneamente se utilizan en la producción de cemento sin tratamiento previo. Según el Gobierno danés, en el caso de que se atribuyera alguna importancia a la cuestión de si es posible la reutilización de una sustancia sin una transformación sustancial previa, las cenizas volantes no podrían considerarse como residuos.

36. En opinión del Gobierno danés, tampoco reviste ninguna importancia la cuestión de si una sustancia puede valorizarse —en el presente caso como combustible— de un modo que respete el medio ambiente.

Según afirma, la Directiva 75/442 tiene por objeto precisamente que todos los residuos se traten de un modo medioambientalmente sostenible. Por tanto, la Directiva 75/442 carecería de sentido si la cuestión del tratamiento medioambientalmente sostenible estuviera contenida ya en la definición de residuo.

37. En cambio, el Gobierno danés considera que, a la hora de examinar la condición de residuo de una sustancia, deben tenerse en cuenta y ponderarse entre sí, en el marco de un examen concreto, diversos criterios. Dichos criterios son la composición y el tratamiento previo y ulterior de la sustancia. A este respecto, el Gobierno danés considera que ninguno de estos criterios por sí solo puede resultar determinante a efectos de atribuir a una sustancia la condición de residuo.

38. En relación con el concepto de desprenderse, el Gobierno danés observa que depende de la apreciación concreta que se haga de los deseos o acciones del poseedor en cada caso, sin que sean relevantes sus respectivos motivos.

39. También el Gobierno austriaco considera que el hecho de que determinadas sustancias puedan valorizarse como combustibles de un modo que respete el medio ambiente no significa que, por principio, no sean residuos. Por lo que respecta a los LUWA-bottoms controvertidos en el presente caso, el Gobierno austriaco considera que no se obtienen como un subproducto fabricado deliberadamente mediante el proceso de producción primaria, sino que constituyen un producto residual derivado

de la separación de los distintos elementos de los catalizadores procedentes de uno de los flujos en sí mismos no deseados de la producción. Según afirma, en el tráfico económico tan sólo se considera como no residuos, a lo sumo, a los subproductos, pero en ningún caso a los productos residuales de productos residuales.

40. El Gobierno austriaco recuerda que, de conformidad con el artículo 4 de la Directiva 75/442, debe asegurarse que los residuos se gestionan sin poner en peligro la salud humana ni el medio ambiente.

41. En opinión del Gobierno alemán, existe la intención de desprenderse de una sustancia cuando ésta se genera en el marco de un proceso del que no constituye (ni constituía) el objeto principal ni secundario. La finalidad del proceso se determina en función de la percepción del fabricante, los usos en el tráfico económico y la cuestión de si la sustancia puede utilizarse sin tratamiento previo de un modo medioambientalmente sostenible. Según el Gobierno alemán, un producto derivado que satisfaga este último requisito no debe ser considerado como residuo.

42. En relación con el concepto de desprenderse en general, el Gobierno alemán alega que se trata de un elemento subjetivo, pero que no debe entenderse en el sentido de que puede tomarse en cuenta la mera declaración arbitraria del productor según la cual la sustancia de que se trate no constituye un residuo. En ese caso, la aplicación del Derecho comunitario dependería exclusivamente de dicho productor. Por esta razón, es necesario establecer

criterios para determinar el concepto de desprenderse. En este contexto, se remite a la finalidad de la Directiva 75/442. La armonización de la terminología que pretendía conseguir el legislador comunitario exige, a su entender, un criterio objetivo para verificar la intención objetiva o declarada del productor. En relación con esta verificación objetiva, el Gobierno alemán afirma que cabe plantearse la cuestión de si las sustancias de que se trata presentan unas características que hacen necesario aplicarles las normas comunitarias en materia de control y valorización para evitar todos los riesgos para la salud humana y el medio ambiente. En este contexto, el Gobierno alemán se remite a la alegación de la Comisión según la cual una sustancia no tiene por qué presentar necesariamente una propiedad peligrosa para que sea calificada de residuo.

43. En opinión del Gobierno alemán, la falta de valor comercial puede ser un indicio de que se trata de un residuo, ya que puede dar lugar a que el poseedor se deshaga de la cosa sin control. Más difícil resulta cuando la sustancia sigue teniendo un valor comercial positivo, ya que, con arreglo a la sentencia Tombesi y otros,¹² aun en ese caso cabe hablar de residuos. También en ese supuesto debe atenderse a la finalidad del Derecho en materia de residuos. El Gobierno alemán se refiere, en este contexto, al riesgo que caracteriza a los residuos. Si la sustancia de que se trate contiene o posee elementos o características especiales que hacen necesario observar condiciones especiales para su uso —como las contempladas en las normas comunitarias en materia de residuos—, cabe consi-

12 — Sentencia de 25 de junio de 1997, Tombesi y otros (asuntos acumulados C-304/94, C-330/94, C-342/94 y C-224/95, Rec. p. I-3561), apartado 32.

derar que se trata de un residuo si su composición o sus características difieren de las de las materias primas naturales o los productos habituales hasta el punto de que —para preservar el medio ambiente— deben ser objeto de un tratamiento especial con el fin de evitar cualquier riesgo típicamente asociado al tratamiento de residuos.

44. Según el Gobierno alemán, cuando, independientemente del proceso de combustión a que se la someta, una sustancia preserva el medio ambiente en la misma medida que un combustible primario sin necesidad de tratamiento previo ni de precauciones especiales, no se trata de un residuo. Según afirma, el Derecho comunitario pretende asegurar la eliminación de los residuos de un modo medioambientalmente sostenible. Para ello, los Estados miembros están obligados a controlar todas las fases de destrucción de los residuos. Por consiguiente, la clasificación como residuos de las sustancias debe depender del posible riesgo que entrañen. Por esta razón, cuando una sustancia sólo puede valorizarse sin riesgos en la producción de cemento la declaración del poseedor en el sentido de que tan sólo pretende valorizar sus sustancias en la fábrica de cemento no puede bastar para considerar que la sustancia no constituye un residuo. Sólo si se sigue considerando la sustancia como un residuo puede controlarse que la misma se valoriza efectivamente de un modo medioambientalmente sostenible.

45. En sus alegaciones, el Gobierno neerlandés se refiere, en primer lugar, al concepto de desprenderse, señalando que, de acuerdo con la definición de residuo basada en dicho concepto, el riesgo no tiene que proceder necesariamente de la propia cosa, sino que radica en la circunstancia de que el poseedor se desprenda de la misma. Según

el Gobierno neerlandés, el concepto de residuo, tal como está definido, debe interpretarse de manera amplia. Según afirma, así se desprende, por un lado, de la finalidad de la Directiva 75/442, que tiene por objeto la protección de la salud humana y el medio ambiente y, por tanto, exige un elevado nivel de protección y, por otro, del Anexo I, ya que en él se consideran residuos —a través del supuesto residual previsto en la categoría Q16— prácticamente todas las sustancias. Por último, el Gobierno neerlandés afirma que también de la jurisprudencia se desprende que el Tribunal de Justicia siempre ha considerado que el concepto de «residuo» debe interpretarse de manera amplia. A este respecto, se remite, entre otras, a la sentencia *Inter-Environnement Wallonie*.¹³ En ella, también el Tribunal señaló que el hecho de que una sustancia se utilice de un modo que respete el medio ambiente no es, por sí solo, determinante. Por el contrario, debe realizarse una distinción entre la recuperación de residuos y el tratamiento industrial normal de productos que no constituyen residuos. Esto es algo que debe apreciarse en cada caso concreto. A este respecto, el Gobierno neerlandés menciona tres factores que, en su opinión, permiten distinguir entre los residuos y una materia prima secundaria en un proceso industrial normal. Según señala, estos tres criterios, que deben apreciarse conjuntamente, son, por un lado, la cuestión de si la sustancia se somete a alguna de las operaciones mencionadas en el Anexo II A o en el Anexo II B de la Directiva 75/442. El segundo criterio consiste en el origen de la sustancia, y el tercero en la naturaleza o la composición de la misma. Según el Gobierno neerlandés, a la hora de apreciar estos criterios debe tenerse en cuenta la intención subjetiva del poseedor, aunque debe ser objetivada de algún modo.

13 — Sentencia citada en la nota 7 *supra*.

46. A continuación, el Gobierno neerlandés aplica estos criterios al asunto C-418/97, llegando a la conclusión de que los LUWA-bottoms constituyen residuos. A su juicio, esta conclusión no se ve afectada por el hecho de que sea posible utilizar los LUWA-bottoms en la industria cementera de un modo que respete el medio ambiente. Así se desprende también, a su entender, de la sentencia *Inter-Environnement Wallonie*.¹⁴ La posibilidad de una utilización medioambientalmente sostenible, que además tan sólo existe en el sector de la producción de cemento, no puede dar lugar a que la sustancia deje de considerarse un residuo. Según el Gobierno neerlandés, el concepto de residuo no puede depender de la operación a que se someta a la sustancia en cada caso. De ser así, dejaría de poderse efectuar control alguno, incluido el control del transporte de dichas sustancias.

47. También en el asunto C-419/97, el Gobierno neerlandés llega a la conclusión de que, aplicando los tres criterios preestablecidos, las virutas de madera deben considerarse residuos. Por tanto, la cuestión de la existencia de posibilidades de valorización medioambientalmente sostenibles no desempeña ningún papel.

48. En relación con la cuestión de si una sustancia debe considerarse como residuo, el Reino Unido se pregunta si del Anexo I de la Directiva 75/442 y del Catálogo de Residuos se desprende que dicha sustancia posee características típicas de los residuos, y no puede utilizarse como cualquier otro

combustible. Así, por ejemplo, los LUWA-bottoms deben considerarse combustible y no residuos si pueden utilizarse como combustible en un horno de cemento del mismo modo que cualquier otro combustible, es decir, sin que sea necesario tomar medidas especiales de protección de la salud y del medio ambiente. Según el Reino Unido, el hecho de que dicha sustancia no pueda utilizarse como combustible en otros procesos de generación de energía no impide su clasificación como combustible y no como residuo si está destinada a ser quemada en un horno de cemento. A su juicio, si la sustancia está destinada a utilizarse como combustible en otros procesos diferentes de generación de energía, y en ellos es necesario adoptar medidas especiales de protección que no son necesarias si se utiliza en un horno de cemento, se tratará de un residuo. Según el Reino Unido, el hecho de que la sustancia sea considerada como residuo o como no residuo dependiendo de si se utiliza en una operación sometida a control con arreglo a la Directiva 75/442 es compatible con el sentido y la finalidad de esta Directiva.

49. En la vista, el Reino Unido alegó asimismo —en referencia al Anexo I— que los LUWA-bottoms poseen de manera absolutamente manifiesta características propias de los residuos. Así se desprende, en su opinión, de las categorías Q1 y Q8 del Anexo I,¹⁵ ya que se trata de residuos de producción.

15 — En la versión de la Directiva 91/156, la categoría Q1 tiene el siguiente tenor: residuos de producción o de consumo no especificados a continuación. La categoría Q8 tiene el siguiente tenor: Residuos de procesos industriales (por ejemplo, escorias, posos de destilación, etc.).

14 — Sentencia citada en la nota 7 *supra*.

50. Para concluir, el Reino Unido plantea la cuestión de si un combustible derivado, por oposición a un producto principal, contiene un cierto elemento de residuo cuando posee un valor negativo, es decir, cuando el productor del mismo debe pagar para que sea utilizado posteriormente como combustible. A este respecto, el Reino Unido se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, según la cual los residuos pueden tener un valor comercial.¹⁶ A su entender, aun cuando esto no excluya en todos los casos la pertinencia del criterio del «valor negativo», indica que existen otros criterios para la clasificación de una sustancia como residuo. Además, subraya la dificultad derivada del hecho de que el valor comercial depende de las circunstancias del mercado, por lo que no puede ser más que un argumento complementario. Por ello, el Reino Unido se basa en si el combustible derivado puede utilizarse del mismo modo que un combustible tradicional que no constituya un residuo.

51. Por último, señala que deben distinguirse de los productos derivados los productos cuya vida útil ya ha expirado y que ya no pueden utilizarse para su finalidad principal. A su juicio, estos productos poseen exclusivamente características de residuo. Como ejemplo, cita los neumáticos de automóvil viejos.

52. La Comisión señala, en primer lugar, que, de acuerdo con la definición que figura en la Directiva 75/442, a efectos del concepto de residuo resulta importante el que el poseedor de la sustancia tenga la intención de desprenderse de la misma. En

la Directiva no se hace ninguna referencia a las percepciones sociales. Además, precisamente en el Derecho comunitario éstas no constituyen un criterio apropiado, ya que el concepto puede variar entre unos Estados miembros y otros, mientras que el objetivo de la Directiva 75/442 consiste precisamente en conseguir una armonización de la terminología. Si se tomaran como base para la definición las (distintas) percepciones sociales, ello plantearía no pocos problemas, especialmente en el caso del transporte internacional de residuos.

53. Según la Comisión, la Directiva 75/442 tampoco alude a un concepto común a todos los Estados miembros. Por lo demás, la Comisión discute que exista, a nivel de la OCDE, un consenso formal entre los diferentes Estados sobre el concepto de residuo. Según afirma, dispone de documentos de la OCDE de los que se desprende claramente que existen diferencias de opinión entre los Estados miembros.

54. Según la Comisión, con arreglo a la Directiva 75/442 tampoco resulta pertinente el hecho de si la sustancia puede valorizarse sin una transformación sustancial previa de un modo que respete el medio ambiente. A este respecto, la Comisión se remite a la sentencia en el asunto Inter-Environnement Wallonie.¹⁷ Por lo demás, de la categoría Q14 del Anexo I¹⁸ se desprende, a su entender, que la sustancia no tiene por qué ser en sí misma peligrosa. Cuando (ya) no es de utilidad para su

17 — Sentencia citada en la nota 7 *supra*.

18 — En la versión de la Directiva 91/156, dicha categoría tiene el siguiente tenor: Productos que no son de utilidad o que ya no tienen utilidad para el poseedor (por ejemplo, artículos desechados por la agricultura, los hogares, las oficinas, los almacenes, los talleres, etc.).

16 — Sentencia Tombesi y otros, citada en la nota 12 *supra*.

poseedor y éste se desprende de ella, dicha sustancia constituye un residuo a efectos de la Directiva 75/442. Del mero hecho de que el poseedor ya no quiera la cosa se deriva el riesgo de que la sustancia sea abandonada de forma incontrolada, que es precisamente lo que pretendía evitar el legislador comunitario mediante la Directiva, y más concretamente mediante su artículo 4.

55. Según la Comisión, con arreglo a la Directiva 75/442 cualquier tratamiento de residuos debe efectuarse de un modo que respete el medio ambiente. El mero hecho de que sea posible dicho tratamiento no puede, por tanto, servir de criterio para dejar de considerar una cosa como un residuo.

56. Si tan sólo se tuviera en cuenta —como hace el Reino Unido— el hecho de que una sustancia, como por ejemplo los LUWA-bottoms, no cause ningún perjuicio para el medio ambiente cuando se procede a una determinada operación de valorización, dejarían de ser posibles los controles, incluidos de los ulteriores transportes. Tampoco podría controlarse si la sustancia se utiliza efectivamente en la producción de cemento. Así pues, la Comisión considera que ni el tenor de la definición ni la finalidad de las normas comunitarias permiten excluir determinadas sustancias del concepto de residuo por el hecho de que puedan valorizarse de algún modo sin consecuencias negativas para el medio ambiente. La cuestión de si una sustancia constituye un residuo depende, por tanto, de si su poseedor se desprende de ella, y no

de la posibilidad de una ulterior utilización de la misma.

57. En opinión de la Comisión, tampoco el valor calórico de una sustancia constituye un criterio válido para determinar su condición de residuo. Por lo que respecta al valor comercial de determinadas sustancias, la Comisión señala que este valor puede variar de un día a otro. Aun cuando los residuos tuvieran un valor comercial —por el hecho de constituir un combustible más barato que las sustancias normales—, debe tenerse en cuenta que pueden contener sustancias contaminantes y que las necesarias normas de control dejarían de aplicarse si dichas sustancias dejaran de considerarse residuos.

58. En sus observaciones finales, la Comisión señala, por último, que, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, los residuos deben ser considerados como productos cuya circulación, con arreglo al artículo 30 del Tratado CE (actualmente artículo 28 CE, tras su modificación) no debe ser, en principio, obstaculizada.¹⁹ Si se clasifica una sustancia como residuo, esto significa simultáneamente, según la Comisión, que se establecen determinadas limitaciones a su utilización como combustible con el fin de proteger el medio ambiente y la salud humana. Entre ellas, están la necesidad de obtener una autorización para su exportación y la constitución de una garantía que asegure que los residuos también se eliminan o se valorizan

19 — Sentencia de 17 de marzo de 1993, Comisión/Consejo (C-155/91, Rec. p. I-939), apartado 12.

efectivamente en el Estado de destino de un modo que respete el medio ambiente.

Definición de postura

59. La definición del concepto de residuo que se hace en el artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442, en la versión de la Directiva 91/156, se remite, por un lado, al Anexo I y, por otro, al hecho de si el poseedor se desprende o tiene la intención o la obligación de desprenderse de la respectiva sustancia. Dado que, en virtud de la categoría Q16 del Anexo I, prácticamente todas las sustancias pueden ser consideradas residuos y que, en esa medida, el Anexo I no tiene ninguna utilidad para la determinación del concepto de «residuo», a efectos de la definición de residuo reviste una importancia determinante el concepto de desprenderse. Ahora bien, al menos los dos primeros de los tres subcasos contemplados en relación con dicho concepto no sirven de ninguna ayuda para una definición más precisa del concepto de «residuo», ya que se trata de conceptos subjetivos que deben ser objetivados para permitir su control. La cuestión de si una sustancia se considera como un residuo y si se le aplican las normas de control en materia de Derecho de residuos no puede depender de las declaraciones de los productores con respecto a su intención de desprenderse de ella. En ese caso, sería demasiado fácil eludir las exigencias establecidas por el Derecho de residuos. Así pues, hay que establecer otros criterios para la determinación del concepto de residuo.

60. Tampoco el tercer subcaso contemplado en la Directiva en relación con el concepto de desprenderse, la obligación de desprenderse de la sustancia, sirve de ninguna ayuda a efectos de la definición

del concepto de residuo. Tan sólo comprende un aspecto del concepto de desprenderse, y además es demasiado impreciso. Tampoco del artículo 4 de la Directiva se desprende una mayor concreción. Es cierto que en él se dispone que los residuos deben valorizarse o eliminarse sin perjudicar al medio ambiente, lo que podría equipararse a la obligación de desprenderse de los mismos. Ahora bien, de ello tan sólo cabe deducir que el concepto de desprenderse comprende la eliminación o valorización de los residuos. Con ello no se dice nada sobre las posibles operaciones a que se hace referencia. En este contexto, procede remitirse al sexto considerando de la Directiva 91/156, según el cual es deseable fomentar el reciclado de los residuos y su reutilización como materias primas y, en caso necesario, adoptar normas específicas para los residuos reutilizables. Según la Comisión, estas normas aún no han sido adoptadas, si bien ello sería absolutamente indispensable para una definición más precisa del concepto de residuo, ya que las respectivas operaciones tienen una influencia considerable sobre el concepto de residuo.²⁰

61. Lo que pregunta el órgano jurisdiccional remitente es si las percepciones sociales en relación con el concepto de residuo pueden considerarse como un criterio adicional para la determinación del concepto de residuo. Ahora bien, esto resulta problemático ya por el hecho de que, para explicar un concepto subjetivo, se utilice otro concepto subjetivo. Además, tal y como alega la Comisión, este concepto

20 — También de la respuesta de la Comisión a la pregunta escrita (nº E-3123/98) del Diputado del Parlamento Europeo Sr. Gianni Tamino se desprende que la Comisión no ha presentado ninguna propuesta de modificación de la Directiva 75/442, si bien, en su opinión, ello es necesario para la modificación del concepto de residuo. En consecuencia, su interpretación sigue siendo de la exclusiva competencia del Tribunal de Justicia (DO 1999, C 135, pp. 169 y 170).

puede variar de unos Estados miembros a otros. Ello sería contrario a la armonización que persigue la Directiva 75/442. En el tercer considerando de la Directiva 91/156 se afirma que, para hacer más eficaz la gestión de los residuos, es necesario disponer de una terminología común y de una definición de residuos. Esto no puede conseguirse mediante un criterio que puede tener una impronta diferente en cada Estado miembro. Ello podría llegar incluso a impedir el funcionamiento del sistema común de control. Ello sería imaginable en el caso de transportes internacionales de residuos, si la sustancia no se considera como residuo en un Estado miembro y, por tanto, su entrega no se declara al Estado de destino.²¹

62. En este contexto, el órgano jurisdiccional remitente pregunta si reviste pertinencia el hecho de que una sustancia pueda valorizarse como combustible sin transformación sustancial previa de un modo que respete el medio ambiente. Por lo que respecta a estos criterios, procede señalar que, con arreglo al artículo 4 de la Directiva 75/442, los residuos deben valorizarse o eliminarse sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar al medio ambiente. Dado que esto se aplica a todos los residuos, la Directiva 75/442 parte, por tanto, de la base de que en todos los casos existe la posibilidad de eliminar o valorizar los residuos de un modo que respete el medio ambiente. Si todas las sustancias que se eliminan o valorizan de este modo quedaran excluidas del concepto de residuo, no quedaría absolutamente ningún residuo a efectos de la Directiva 75/442.

63. A este respecto, procede remitirse además a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia. En su sentencia en el asunto *Inter-Environnement Wallonie*,²² el Tribunal declaró, tras haberse remitido en primer lugar al artículo 4 de la Directiva 75/442, que la Directiva se aplica también a las operaciones de eliminación o recuperación que formen parte de un proceso de producción industrial cuando dichas operaciones no constituyan un peligro para la salud humana ni para el medio ambiente.²³ Por consiguiente, el mero hecho de que una sustancia esté integrada, directa o indirectamente, en un proceso de producción industrial no la excluye del concepto de residuo en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442.²⁴ De ello se desprende que los criterios mencionados a este respecto por el órgano jurisdiccional remitente no pueden tomarse en consideración a efectos de la determinación del concepto de residuo o, en todo caso, tan sólo pueden ser tomados en consideración con carácter complementario.

64. Por el contrario, el Tribunal de Justicia declaró que debe realizarse una distinción entre la recuperación de residuos en el sentido de la Directiva 75/442 y el tratamiento industrial normal, sea cual fuere la dificultad que entrañe dicha distinción.²⁵ Esta distinción tan sólo puede realizarse caso por caso. A este respecto, debe tenerse en cuenta si el conjunto de las circunstancias que rodean al caso de que se trate

22 — Sentencia citada en la nota 7 *supra*.

23 — Sentencia *Inter-Environnement Wallonie*, citada en la nota 7 *supra*, apartado 30.

24 — Sentencia *Inter-Environnement Wallonie*, citada en la nota 7 *supra*, apartado 34.

25 — Sentencia citada en la nota 7 *supra*, apartado 33.

21 — Reglamento (CEE) n° 259/93 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).

justifican o hacen necesaria la inclusión de la respectiva sustancia en el sistema de gestión de residuos establecido en la Directiva.

65. Tal como cabe deducir de la Directiva, los residuos pueden entrañar ciertos riesgos que hacen necesaria la adopción de determinadas medidas y controles. Así, con arreglo al artículo 3, apartado 1, letra a), deben tomarse medidas para fomentar la reducción de la producción de residuos y *de su nocividad*. Esto debe conseguirse, en particular, mediante la comercialización de productos diseñados de tal manera que «no contribuyan o contribuyan lo menos posible [...] a incrementar la cantidad o la *nocividad* de los residuos y los riesgos de contaminación». ²⁶ El hecho de que los residuos deban considerarse como sustancias que pueden entrañar algún tipo de peligro para la salud humana y el medio ambiente se desprende también del hecho de que, con arreglo al artículo 4, párrafo primero, de la Directiva, debe garantizarse la valorización o eliminación de los residuos precisamente sin incurrir en dichos peligros.

66. Además, la Directiva establece numerosas medidas para evitar que los riesgos inherentes a los residuos se materialicen. Así, deben elaborarse planes de gestión de residuos (artículo 7) y las empresas que realicen operaciones de eliminación o valorización de residuos deben obtener una autorización (artículos 9 y 10) o estar registradas ante las autoridades competen-

tes (artículo 11, apartado 2). Además, con arreglo al artículo 14 dichas empresas estarán sujetas a inspecciones periódicas y, en algunos casos, obligadas a llevar un registro de las medidas que han adoptado (artículo 14).

67. Tal como se desprende del duodécimo considerando de la Directiva 91/156, debe garantizarse el seguimiento de los residuos desde su producción hasta su eliminación definitiva. A este respecto, procede señalar que la clasificación de una sustancia como residuo conlleva asimismo la aplicación de otros Reglamentos, que se remiten al concepto de residuo de la Directiva 75/442. Cabe mencionar, por ejemplo, el Reglamento n° 259/93, que establece un control de los transportes de residuos. Tal y como se desprende de todo ello, el legislador comunitario consideró que los residuos, es decir, las sustancias de las que se desprende su poseedor, entrañan un cierto potencial de riesgo.

68. Tal como con razón alega la Comisión, este riesgo característico de los residuos no estriba únicamente en la naturaleza de la propia cosa. También puede radicar en el hecho de que el poseedor se desprenda de la misma y, por tanto, ésta sea abandonada o almacenada sin control. La Comisión se remite, a este respecto, a la categoría Q14 del Anexo I, que incluye entre los residuos asimismo a los productos que no son de utilidad o que ya no tienen utilidad para el poseedor. En dicha descripción, no se alude a la nocividad inherente a la sustancia, sino únicamente al hecho de que la sustancia ya no se destina a su uso inicial. Ahora bien, desde el momento en que la sustancia ya no se utiliza es necesario efectuar un control, y

26 — Artículo 3, apartado 1, letra a), segundo guión; el subrayado es mío.

dicho control debe extenderse hasta el momento de la eliminación o valorización de la cosa, con el fin de asegurarse de que no se perjudica a la salud ni al medio ambiente. Si dicho control recae sobre sustancias que no son peligrosas en sí mismas, tanto más deberán estar sometidas al mismo aquellas sustancias que contienen elementos nocivos, como por ejemplo las virutas de madera controvertidas en el presente asunto, que, debido a su contaminación con agentes cancerígenos y otras sustancias, resultan nocivas. No obstante, procede señalar que corresponde al Juez nacional determinar si existen efectivamente las sustancias contaminantes supuestamente contenidas en la madera de demolición y las virutas de madera elaboradas a partir de la misma.

dicha vigilancia debe considerarse que se trata de un residuo.

70. Lo mismo se aplica a la madera o las virutas de madera que contienen sustancias nocivas. Dado que la necesaria vigilancia debe extenderse también a las operaciones a las que está previsto someterlas, en todo caso las sustancias contaminadas o las sustancias que no pueden valorizarse mediante cualquier operación sin precauciones, no pueden valorizarse mediante una operación normal como si se tratara de sustancias que no constituyen residuos. Por tanto, la valorización de residuos debe diferenciarse de un tratamiento industrial normal por el potencial de riesgo que caracteriza a los residuos. Así pues, cuando, en un proceso industrial normal, se sustituyen las materias primas (primarias) habituales que no constituyen residuos por sustancias que inicialmente tenían otra finalidad y ya no pueden cumplirla o no se prevé que lo hagan (o no han llegado a poder hacerlo) y ahora están destinadas a otro fin o a su eliminación, por lo que pueden entrañar un cierto peligro, no cabe considerar que se trata de un proceso de producción normal.

69. Así pues, si en las circunstancias de autos la sustancia de que se trata puede entrañar algún peligro y debe someterse, por tanto, a la vigilancia prevista en la Directiva 75/442, dicha vigilancia debe ejercerse hasta la conclusión del proceso de eliminación o valorización,²⁷ es decir, hasta ese momento la sustancia debe considerarse como un residuo. Lo mismo sucede también en el caso de una sustancia como los LUWA-bottoms, que, en su caso, puede valorizarse mediante una determinada operación sin ningún perjuicio para el medio ambiente ni para la salud. También esta sustancia debe estar sometida a los controles específicamente establecidos para los residuos hasta la conclusión de dicha operación, ya que sólo de este modo puede garantizarse que efectivamente se valoriza de un modo que respete el medio ambiente. Ahora bien, en tanto deba estar sometida a

71. Lo mismo sucede aun en el caso de que la valorización del residuo pueda efectuarse sin ningún otro requisito y sin efectos negativos para la salud ni el medio ambiente. También en este caso es necesario que la sustancia esté sometida —hasta la desaparición del riesgo inherente a los residuos— a la amplia vigilancia prevista en las normas comunitarias con el fin de satisfacer y garantizar el resto de las exigencias establecidas en la Directiva 75/442, como por ejemplo la exigencia de valorización de los residuos mediante su

27 — Duodécimo considerando de la Directiva 91/156.

reciclado, reutilización, o cualquier otra operación de recuperación que no suponga su eliminación.²⁸ Por esta razón, tampoco la alegación de EPON según la cual las virutas de madera pueden utilizarse como sustitutas del carbón sin ningún perjuicio para el medio ambiente puede llevarnos a una conclusión diferente.

72. De todo ello se desprende que, a efectos de la clasificación de una sustancia como residuo, las operaciones a las que se someta la misma no tienen ninguna importancia determinante. Tampoco la cuestión de si la respectiva sustancia tiene un valor comercial ofrece ningún indicio directo sobre su condición de residuo. Así, en el asunto *Tombesi* y otros el Tribunal de Justicia declaró que el sistema de vigilancia y de gestión establecido por la Directiva 75/442 modificada comprende todos los objetos y sustancias de los que se desprenda el propietario, aunque tengan un valor comercial y se recojan con fines comerciales a efectos del reciclado, recuperación o reutilización.²⁹ El hecho de que una sustancia (ya no tenga valor comercial puede constituir, a lo sumo, un indicio de la intención de desprenderse de ella de su poseedor.

E. Sobre la letra a) de la segunda cuestión en el asunto C-419/97

73. Mediante esta cuestión, se pretende dilucidar a partir de qué momento y mediante qué tratamiento un residuo pierde su condición de tal.

Alegaciones de las partes

74. En opinión de las demandantes en el asunto C-419/97, la trituración del residuo —en el caso de autos, de las virutas de madera— no hace que éste pierda su condición de residuo. La sustancia resultante sigue presentando todos sus elementos. Si se dejara de considerar como residuo dicha sustancia, es posible que el transporte de residuos dejara de estar controlado. Del mismo modo que las maderas de desecho, también otros productos, como por ejemplo los neumáticos de automóvil viejos, podrían ser incinerados tras haber sido sometidos a determinadas transformaciones. Según las demandantes, la reutilización económica no puede servir de criterio para la definición de un no residuo. La combustión constituye una operación recogida en la categoría R9 de la Directiva 75/442,³⁰ y sólo después de proceder a la misma cabe considerar que el producto pierde su condición de residuo. Las demandantes afirman que mediante su venta a EPON, el poseedor tan sólo quería eludir las exigencias establecidas para el tratamiento de residuos peligrosos. Aun en el caso de que la sustancia perdiera la condición de resi-

28 — Artículo 3, apartado 1, letra b).

29 — Sentencia citada en la nota 12 *supra*, apartado 52.

30 — En la versión de la Directiva 91/156, ésta tiene el siguiente tenor: Utilización principal como combustible u otro modo de producir energía.

duo, su ulterior destino debería seguir sometido a control.

esto es algo que no tiene sentido en el caso de las materias primas secundarias, como son las virutas de madera.

75. En opinión de EPON, las virutas de madera son el producto de una operación de reciclado. Como parte de dicha operación, los materiales han de ser reducidos a serrín, ya que, de lo contrario, no pueden ser utilizados en una central eléctrica. Con ello, se obtiene una materia prima secundaria, es decir, una nueva sustancia que ya no constituye un residuo. La cuestión del origen de dicha sustancia carece, a este respecto, de importancia. En este sentido, EPON se remite, a su vez, a la OCDE, y alega que existe un consenso acerca de que una materia prima secundaria o un producto residual que puede utilizarse directamente en un proceso ulterior, en su caso como sustituto de una materia prima primaria, no puede considerarse en modo alguno como residuo. En este contexto, alude a la sentencia Inter-Environnement Wallonie,³¹ de la que se desprende que las sustancias integradas en un proceso de producción industrial no pueden quedar excluidas, sólo por ello, del concepto de residuo de la Directiva 75/442. En cambio, el producto final de dicho tratamiento no puede considerarse —según EPON— como un residuo, sino como una materia prima secundaria. A su entender, tampoco la aplicación del criterio de si se trata de «desprenderse» de la sustancia modifica esta conclusión, ya que en el caso de una materia prima secundaria no existe ninguna intención de desprenderse de la misma. Según EPON, así se desprende de la propia finalidad de la Directiva 75/442, a saber, evitar y reducir los residuos. Precisamente,

76. Para terminar, EPON alega que la aplicación del sistema de control de residuos a las materias primas secundarias no sería beneficiosa para el medio ambiente, ya que plantea problemas de rentabilidad, por ejemplo, en relación con el proyecto de combustión de las virutas de madera. Si se considerara que las materias primas secundarias constituyen residuos, sería difícil invertir en su valorización. En su lugar, se utilizarían combustibles primarios. Ahora bien, la única diferencia entre las materias primas primarias y las secundarias radica en su origen, que carece de pertinencia para la cuestión de si se trata de desprenderse de la sustancia.

77. El Gobierno danés opina que las sustancias no pueden perder su condición de residuos por el mero hecho de ser simplemente trituradas. Cuando, por ejemplo, las puertas de la planta de incineración son demasiado pequeñas y, por esta razón, los residuos deben triturarse, no cabe considerar que una vez hecho esto la sustancia ya no constituye un residuo. Semejante planteamiento es inaceptable, según el Gobierno danés, desde una perspectiva de protección del medio ambiente. Sin embargo, el Gobierno danés no niega que, en principio, es posible que una sustancia pierda su condición de residuo. Pero, en ese caso, debe ser tratada como una materia prima y su poseedor no debe desprenderse de la misma.

31 — Sentencia citada en la nota 7 *supra*.

78. El Gobierno austriaco considera que el proceso de desprenderse es un proceso que, en el caso concreto que nos ocupa, comienza por la madera de demolición. La trituración constituye tan sólo una operación previa necesaria que está en función del tratamiento definitivo, a saber, su utilización como combustible. A su entender, la verdadera valorización no tiene lugar hasta esta segunda fase. En cambio, no tiene por qué suceder lo mismo en el caso de la madera no contaminada eventualmente producida observando determinados criterios de calidad para su comercialización como combustible.

79. El Gobierno alemán señala que la legislación comunitaria no dice nada sobre la pérdida de la condición de residuo. En su opinión, sólo puede considerarse que una sustancia ya no constituye un residuo una vez concluido el proceso de valorización. Normalmente, esto sucede cuando se ha recuperado todo el potencial energético de la sustancia, y se ha hecho de un modo medioambientalmente sostenible con arreglo al artículo 4 de la Directiva 75/442. A su juicio, las categorías D14 y D15, pero también las categorías R11 y R12, de los Anexos³² ponen de manifiesto que dicha valorización puede llevarse a cabo en varias fases. Ahora bien, para poder apreciar cuándo ha concluido un proceso de este tipo y la sustancia ha perdido su condición de residuo, el Gobierno alemán se remite, a su vez, a la finalidad del Derecho comunitario en materia de residuos. En caso de

separación de los residuos por categorías, tan sólo deben seguir considerándose residuos los restos de esa clasificación que no puedan utilizarse y presenten alguno de los riesgos característicos de los residuos.

80. También el Gobierno neerlandés considera que una sustancia puede perder la condición de residuo. Para ello, debe poder determinarse, en función de la composición de la sustancia obtenida de la valorización, que ya no se trata de un residuo. En su opinión, un tratamiento previo destinado a permitir la utilización de una sustancia como combustible no puede considerarse un tratamiento mediante el cual dicha sustancia pierda su carácter de residuo. Un tratamiento previo como el aplicado en el presente caso no pretende destruir directamente la sustancia, sino acondicionarla para su valorización. Por ello, está supeditado a la respectiva operación de valorización. En consecuencia, no puede considerarse que mediante el tratamiento previo se ha obtenido una materia prima secundaria.

81. En este contexto, el Reino Unido se refiere de nuevo a los productos cuya vida útil ha expirado. También éstos pueden perder su carácter de residuos únicamente una vez culminada la transformación. A continuación, se plantea la cuestión de cuándo puede considerarse que se ha producido dicha recuperación. En opinión del Reino Unido, el producto obtenido de dicha recuperación debe poder compararse a un producto original. En relación con el caso de las virutas de madera, se señala que la clasificación de la madera obtenida de los residuos de demolición para su reutilización constituye una operación de la categoría R3 con arreglo al Anexo II B

32 — En la versión de la Directiva 91/156, dichas categorías tienen el siguiente tenor:

D14: Reacondicionamiento previo a una de las operaciones del presente Anexo.

D15: Almacenamiento previo a una de las operaciones del presente Anexo.

R11: Utilización de residuos obtenidos a partir de una de las operaciones enumeradas anteriormente en R1 a R10.

R12: Intercambio de residuos para someterlos a una cualquiera de las operaciones enumeradas anteriormente en R1 a R11.

(Reciclado o recuperación de sustancias orgánicas).³³ En el caso de que dicha operación no se reconociera como una operación de recuperación, la mencionada actividad no podría quedar sujeta a la Directiva 75/442 y a los controles que establece. Según el Reino Unido, el hecho de que las virutas de madera no aparezcan mencionadas en el Anexo carece de pertinencia. A su entender, la valorización concluye cuando ya no se requiere ninguna otra medida para que la madera pueda utilizarse como cualquier otra materia prima. En cambio, en el caso de que las virutas de madera siguieran presentando características típicas de los residuos, de modo que siguieran siendo necesarias nuevas medidas de valorización a efectos de la Directiva, deberían considerarse como residuos.

valorización y la eliminación de los residuos. De acuerdo con estas definiciones, la Comisión considera posible que se lleven a cabo determinadas medidas de eliminación o de valorización que, sin embargo, no modifiquen la condición de residuo de una sustancia. A su entender, la clasificación de la madera está claramente comprendida dentro de la definición del artículo 1, letra g), mientras que su transformación en virutas de madera constituye un tratamiento previo. Ciertamente, sin la trituración en virutas no sería posible utilizar la madera como combustible, pudiéndose únicamente quemarla. Por tanto, esta preparación acondiciona un residuo que, de lo contrario, debería destruirse para su recuperación como combustible. Esto último es lo que constituye la verdadera valorización.

82. Por último, la Comisión señala que las operaciones enumeradas en el Anexo II B pueden, en algunos casos, poner fin a la condición de residuo. Sin embargo, esto no es algo que suceda con todas las operaciones —a manera de ejemplo, la Comisión menciona la categoría R13—,³⁴ y además en el caso de autos no se realizó ninguna de dichas operaciones. Para explicar su postura, la Comisión se remite al artículo 1, letra b), de la Directiva 75/442 y la definición que contiene del productor de residuos, que incluye también a cualquier persona que efectúe operaciones de tratamiento previo, de mezcla o de otro tipo que ocasionen un cambio de naturaleza o de composición de esos residuos. Asimismo, se cita el artículo 1, letra b), que define la gestión como la recogida, el transporte, la

83. La Comisión afirma que, de no acoger esta tesis, ello daría lugar a una limitación del ámbito de aplicación de las normas comunitarias en materia de residuos. En un gran número de casos, dejarían de considerarse los residuos como tales por el mero hecho de que se hubieran sometido a una determinada transformación para poder ser valorizados. Con ello desaparecería asimismo cualquier posibilidad de control y de protección del medio ambiente.

84. En opinión de la Comisión, en esta medida ya no es necesario pronunciarse sobre la segunda parte de la cuestión. No obstante, señala que el Anexo II B no ofrece una lista taxativa, es decir, que es posible considerar como valorización una operación que no aparece expresamente mencionada en el Anexo. No obstante, teniendo en cuenta que sería fácil completar el Anexo II B, la Comisión considera que debe mostrarse una especial prudencia

33 — En la versión de la Directiva 91/156, esta categoría es la R2.

34 — En la versión de 1996, dicha categoría tiene el siguiente tenor: «Acumulación de residuos para someterlos a cualquiera de las operaciones enumeradas entre R1 y R12 [...]».

a la hora de calificar de «valorización» una operación no enumerada en dicho Anexo.

Definición de postura

85. Es cierto que mediante las operaciones de valorización del tipo de las mencionadas en el Anexo II B pueden obtenerse nuevas sustancias que ya no deben considerarse residuos, sino materias primas secundarias. También es cierto que, con arreglo a la Directiva 75/442, debe fomentarse su obtención.³⁵ Ahora bien, la cuestión que se plantea es si en el caso concreto que nos ocupa se obtuvo una materia prima secundaria.

86. En el presente asunto, las partes están de acuerdo en que, en el caso de los residuos procedentes de la construcción, se trata de residuos a efectos de la Directiva 75/442. Ahora bien, si se aplica el criterio utilizado ya para definir la condición de residuo, cabe preguntarse si a partir de dichos residuos se ha obtenido una sustancia que ya no presenta ninguno de los riesgos potenciales característicos de los residuos. En opinión de EPON, eso es efectivamente lo que ocurrió mediante las operaciones a las que se sometió a los residuos. Dichas operaciones consisten en la separación de los elementos de madera y su trituración. Ahora bien, está claro que con ello no se modificó la composición de los elementos de madera. Esto quiere decir que las sustancias nocivas —en el supuesto de que las hubiera— siguen presentes en la

madera reducida a serrín. También de la sentencia en el asunto Tombesi y otros y las correspondientes conclusiones del Abogado General se desprende que el mero hecho de que un residuo sea triturado sin modificar en modo alguno sus características no lo excluye del ámbito de aplicación del Derecho comunitario.³⁶

87. En consecuencia, la condición de residuo no ha desaparecido. No se ha obtenido ninguna sustancia nueva que ya no deba someterse a la vigilancia prevista en el marco de la gestión de residuos. Esto es particularmente cierto en la medida en que la sustancia debe ser quemada mediante una nueva operación.

88. Por tanto, las operaciones efectuadas en el presente caso constituyen un tratamiento preparatorio para la posterior combustión de los residuos, que constituye su verdadera valorización. El hecho de que estas operaciones preparatorias puedan considerarse como operaciones de recuperación de sustancias orgánicas que no se utilizan como disolventes y, por ende, como operaciones de valorización con arreglo al Anexo II B, categoría R2,³⁷ de la Directiva 75/442 no modifica esta conclusión. Es evidente que las sustancias sometidas a un tratamiento con arreglo al Anexo II B pueden seguir teniendo la condición de residuos. A este respecto, la Comisión se remite, acertadamente, a las categorías R11 a R13 del Anexo II B. Estas se refieren, respectivamente, a las operaciones enumeradas en las categorías R1 a R10 y

36 — Sentencia Tombesi y otros, citada en la nota 12 *supra*, apartados 53 y 54; conclusiones del Abogado General presentadas en dicho asunto, punto 61.

37 — En la versión de la Directiva 91/156.

35 — Artículo 3, apartado 1, letra b), inciso i).

los residuos a que se hace referencia en ellas. De ello se desprende claramente que la propia Directiva 75/442 parte de la base de que aun después de aplicadas las categorías R1 a R10 puede haber residuos. De la categoría D13 del Anexo II A —combinación o mezcla previa a cualquiera de las operaciones enumeradas en dicho Anexo—³⁸ cabe deducir que también las operaciones de eliminación pueden llevarse a cabo en varias fases.

89. Por último, procede considerar aún el concepto de «productor» que figura en el artículo 1, letra b), de la Directiva 75/442. En dicha disposición, se define como productor a «[...] cualquier persona cuya actividad produzca residuos (“productor inicial”) y/o cualquier persona que efectúe operaciones de tratamiento previo, de mezcla o de otro tipo de ocasionen un cambio de naturaleza o de composición de estos residuos». De ello se desprende que la persona que ha modificado la naturaleza o la composición del residuo debe seguir considerándose como productor de residuos y, por tanto, que la sustancia de que se trate debe seguir considerándose un residuo.

90. En consecuencia, procede concluir que los tratamientos de la madera de demolición efectuados en el presente caso no bastan, en todo caso, para eliminar los

riesgos característicos de los residuos derivados de la sustancia, y que dicha sustancia sigue presentando la condición de residuo.

91. En esta medida, no ha lugar a responder a la segunda parte de la cuestión. No obstante, procede señalar, en aras de la exhaustividad, que el Anexo II B de la Directiva 75/442, en la versión de la Directiva 91/156, recoge, de acuerdo con su introducción, las operaciones de valorización tal como se efectúan en la práctica. Esto permite deducir que también cabe imaginar otras operaciones de valorización, aun cuando no se efectúen en la práctica. Sería contrario al objetivo de la Directiva, consistente en la protección de la salud y el medio ambiente, que otras posibles operaciones de valorización no estuvieran incluidas dentro del ámbito de aplicación de la Directiva. En efecto, ello daría lugar a que dichas operaciones —y, por tanto, las sustancias tratadas— eludieran la vigilancia prevista en las normas comunitarias.

F. Sobre la letra b) de la segunda cuestión en el asunto C-418/97 y la letra c) de la segunda cuestión en el asunto C-419/97

92. Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si el hecho de que la sustancia sea tratada de un modo comparable a alguno de los

38 — En la versión de la Directiva 91/156.

métodos habituales de valorización de residuos permite inferir que tiene la condición de residuo.

como combustible, comparable al uso de combustibles primarios, no constituye un método habitual de valorización de residuos.

Alegaciones de las partes

93. No todas las partes presentaron observaciones expresas sobre esta cuestión. Algunas se remitieron también a sus observaciones en relación con la primera cuestión. Así lo hizo el Gobierno danés, que señaló una vez más que la definición de residuo no puede estar supeditada al uso ulterior de determinados métodos de tratamiento. Además, subrayó que, en ese caso, el desarrollo de nuevos métodos tecnológicos, que no tienen por qué corresponderse necesariamente con los métodos habituales de valorización, limitaría cada vez más dicho concepto.

94. También EPON se remitió inicialmente a la primera cuestión, para señalar a continuación que debe distinguirse entre la valorización de residuos mediante su combustión y el uso de materias primas secundarias (combustibles). En su opinión, si se considera que el concepto de «método habitual de valorización de residuos» constituye un método que no es idéntico ni análogo al uso de combustibles primarios, dicho criterio de los métodos habituales de valorización de residuos adquiere relevancia en el caso de autos. La cuestión de si la combustión de virutas de madera se asemeja a alguno de los métodos habituales de valorización podría resultar pertinente para responder a la cuestión de si en el presente caso cabe hablar de residuos. Para ello, habría que suponer que la valorización

95. La Comisión señala que el propio Juez remitente respondió ya a esta cuestión al señalar que, si se aplica sin límites el criterio del método habitual de valorización, puede considerarse que cualquier utilización de una sustancia como combustible equivale a desprenderse de ella. Además, la Comisión se remite a su respuesta a la primera cuestión. Por tanto, su conclusión es que el mero hecho de que una sustancia se someta a una operación de valorización habitual no es suficiente para considerar como residuo dicha sustancia.

Definición de postura

96. En su cuestión, el órgano jurisdiccional nacional no alude expresamente al Anexo II B de la Directiva 75/442. De acuerdo con su introducción, éste recoge las operaciones de valorización tal como se efectúan en la práctica. De ello cabe deducir que al menos algunas de las operaciones de valorización enumeradas en el Anexo II B constituyen operaciones de valorización habituales. Esto último sucede efectivamente, de manera indiscutible, en el caso de la utilización como combustible. Ahora bien, a este respecto procede remitirse a las observaciones formuladas en relación con la primera cuestión, según la cual las operaciones enumeradas en el Anexo II B pueden realizarse también, en determinadas condiciones, con materias primas. A este respecto, se recuerda el ejemplo de la

combustión de fuel-oil o de carbón. El hecho de que una sustancia se someta a un método comparable a un método habitual de valorización de residuos no significa necesariamente, por tanto, que pueda considerarse que el poseedor pretendía desprenderse de la sustancia. A lo sumo, cabe considerarlo como un indicio más de la intención de desprenderse de la sustancia del poseedor.

G. Sobre la letra c) de la segunda cuestión en el asunto C-418/97

97. Mediante esta cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende saber si el hecho de que una sustancia se genere en el marco de un proceso de producción sólo con carácter derivado o como producto residual permite inferir que se trata de un residuo.

Alegaciones de las partes

98. En este contexto, el Gobierno alemán señala que, en el presente caso, la distinción entre productos principales y productos derivados y residuales no sirve de mucho, ya que la Directiva 75/442 no utiliza dichos conceptos. Por lo demás, el uso del concepto de «producto derivado» no es uniforme en los diferentes Estados miembros, de modo que es mejor renunciar a dichos conceptos. Así, también en el marco de la

OCDE se habla exclusivamente de residuo y no residuo.

99. Por otro lado, a menudo el objeto de un proceso de producción no se reduce a una única sustancia. A este respecto, el Gobierno alemán se refiere, por ejemplo, a la industria química, en la que se producen toda una serie de productos asociados que a menudo se califican de productos derivados. En este contexto, considera importante determinar si el producto de que se trata puede seguir considerándose como objeto y finalidad del proceso de producción. De ser así —aunque sólo de manera indirecta—, no cabe considerar que se trata de un residuo. Debe considerarse que existe la intención de desprenderse de una sustancia cuando ésta se produce en el marco de un proceso de producción sin que constituya el objeto principal o secundario del mismo.

100. También el Reino Unido se refiere a la problemática planteada por el hecho de que en muchos procesos de producción se generan varias sustancias. Como ejemplo, cita el caso del coque, producto derivado que se genera en la fabricación de gas. Por un lado, se trata de un producto derivado, pero por otro de un combustible convencional. Según el Reino Unido, cuando se produce una sustancia como producto derivado de la producción de otra, no sirve de nada preguntarse si dicha producción es deliberada o no. Si se atribuyera una excesiva importancia al hecho de si una sustancia es un producto principal o un producto derivado, se acabaría calificando

de residuos a un gran número de productos perfectamente normales.

101. El Gobierno austriaco se pronunció de un modo muy breve en el sentido de que en el presente caso se trata de un producto residual obtenido del tratamiento de un flujo de residuos. A su entender, en el tráfico económico se consideran a lo sumo los subproductos como no residuos, pero no los productos residuales de productos residuales.

102. En opinión del Gobierno danés, del mismo modo que el ulterior tratamiento que se dé a una sustancia no puede resultar determinante para atribuirle la condición de residuo, tampoco puede serlo el proceso de producción a que se le haya sometido anteriormente. También a este respecto se remite, una vez más, al hecho de que para poder calificar de residuo a una sustancia deben tenerse en cuenta varios elementos.

103. A su juicio, tanto los productos derivados como los productos residuales deben incluirse por regla general en la definición de residuo, ya que la actividad de una empresa está organizada en torno al producto principal. Por tanto, la empresa se desprende de los productos derivados, y a menudo está incluso obligada a hacerlo en razón de la legislación aplicable en materia de protección del medio ambiente. Normalmente, un producto principal no consi-

tituye un residuo, si bien puede considerarse como tal, por ejemplo, si no cumple las normas de calidad internas.

104. En opinión del Gobierno danés, resulta determinante el hecho de que el concepto de «residuo» no puede limitarse hasta el punto de que categorías enteras de residuos, como por ejemplo los productos principales anteriormente mencionados que no cumplen las normas de calidad, queden excluidos de dicho concepto. Así se desprende, a su entender, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-422/92.³⁹ Por ello, el Gobierno danés llegó a la conclusión de que también la letra c) de la segunda cuestión en el asunto C-418/97 debe responderse de forma negativa.

105. También la Comisión se remite a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia —en este caso a la sentencia Inter-Environnement Wallonie—,⁴⁰ según la cual el concepto de residuo no excluye, en principio, ningún tipo de residuos, subproductos industriales u otras sustancias resultantes de un proceso de producción.⁴¹ La Comisión se remite asimismo al Anexo I de la Directiva 75/442, en el que se utiliza el concepto de «residuo» en cinco de las categorías recogidas. En la categoría Q8, por ejemplo, se hace referencia a los residuos de procesos industriales.

106. A continuación, la Comisión precisa que considera como producto derivado una sustancia que se genera necesariamente en

39 — Sentencia de 10 de mayo de 1995, Comisión/Alemania (Rec. p. I-1097).

40 — Sentencia citada en la nota 7 *supra*.

41 — Sentencia Inter-Environnement Wallonie, citada en la nota 7 *supra*, apartado 28.

la producción de una o varias sustancias diferentes pero que para el productor inicial no constituye un objetivo en sí misma, sino sólo un subproducto inevitable. Por consiguiente, dicha sustancia no tiene ninguna utilidad para el productor, por lo que éste se desprenderá de la misma. Por ello, la Comisión propone que se responda a la cuestión en el sentido de que el hecho de que una sustancia sea un producto derivado o un producto residual de un proceso de fabricación de otro producto constituye un indicio de que puede tratarse de un residuo a efectos de la Directiva 75/442.

Definición de postura

107. Seguramente, la cuestión formulada por el órgano jurisdiccional remitente tiene por objeto determinar si un producto derivado o un producto residual de un proceso de producción debe considerarse *a priori* como un residuo. A este respecto, procede remitirse en primer lugar a la jurisprudencia. De ella se desprende que ni los residuos, ni los subproductos ni ninguna otra sustancia resultante de un proceso de producción debe quedar excluida del concepto de residuo.⁴² Ahora bien, de ello no cabe deducir, sin embargo, que únicamente dichas sustancias deban considerarse como residuos ni que lo sean en todos los casos. El Gobierno danés señala, con razón, que en tal caso quedaría completamente excluida del concepto de residuo toda una categoría, a saber, los productos cuya producción ha sido deliberada pero que, en determinadas circunstancias, pueden constituir residuos. Esto no puede ser conforme a la Directiva 75/442, pues ya del Anexo I de dicha Directiva —y, sobre todo, de su categoría Q16— se

desprende que, en principio, cualquier sustancia puede considerarse como un residuo. Tal puede ser el caso también de un producto principal, por ejemplo, si no cumple las normas mínimas de calidad.

108. Por otro lado, también la distinción entre productos principales y productos derivados es en sí misma problemática, ya que —tal y como alega con razón el Reino Unido— existen toda una serie de productos derivados que constituyen, por ejemplo, combustibles tradicionales. En el caso de estas sustancias, no cabe considerar que su poseedor tiene la intención de desprenderse de ellas. Esto es tanto más cierto cuanto que dichas sustancias tienen para él el consiguiente valor comercial. En consecuencia, lo único que cabe señalar es que el hecho de que una sustancia se genere como producto derivado o producto residual de un proceso de producción puede ser un indicio de que el poseedor tiene la intención de desprenderse de dicha sustancia. Sin embargo, en modo alguno cabe inferir de ello de manera automática que dicha sustancia tiene la condición de residuo.

Síntesis

109. Para concluir, procede señalar que la definición del concepto de «residuo» que figura en la Directiva es demasiado imprecisa para poder determinar un concepto de residuo general aplicable a todos los casos. Por el contrario, debe apreciarse caso por caso si, en las respectivas circunstancias, la sustancia de que se trata debe considerarse como un residuo o no. A este respecto, la mayoría de los criterios a los que alude el órgano jurisdiccional remitente pueden considerarse como indicios que apuntan a la condición de residuo de una sustancia,

⁴² — Sentencia Inter-Environnement Wallonie, citada en la nota 7 *supra*, apartado 28.

pero que por sí solos no son suficientes para calificar a dicha sustancia de residuo. Por esta razón, procede preguntarse por el sentido y la finalidad de la Directiva, y tener en cuenta el potencial de riesgo característico de los residuos que presenta cada sustancia. Este potencial de riesgo distingue a los residuos de las materias primas primarias. Cuando una sustancia residual se valoriza o se prepara de tal modo que se obtiene una sustancia que ya no presenta el potencial de riesgo característico de los residuos, de modo que su utilización en un proceso de producción normal ya no perjudica al medio ambiente, o en todo caso lo perjudica del mismo modo que una materia prima primaria, dicha sustancia ya no puede considerarse como un residuo, en el sentido de que deba ser objeto de control y de que su reutilización deba ser autorizada. A este respecto, corresponde al órgano jurisdiccional nacional o a los organismos competentes para

conceder la autorización examinar si la sustancia de que se trata sigue presentando dicho potencial de riesgo característico de los residuos —es decir, un potencial de riesgo superior al que se deriva de una materia prima primaria comparable—, de modo que deba considerarse necesario seguir ejerciendo la vigilancia prevista en la Directiva. Dicha vigilancia no constituye ningún obstáculo para el reciclado y la utilización de dicha sustancia en sustitución de materias primas primarias, objetivos de política expresamente perseguidos por la Directiva. Simplemente, la sustancia y la operación de valorización se someten a los controles establecidos en la Directiva con el fin de evitar perjuicios para la salud y el medio ambiente. Por esta razón, también el transporte de dicha sustancia debe estar sujeto a control y, en su caso, debe poder limitarse su libre circulación en tanto siga existiendo un potencial de riesgo característico de los residuos.

H. Conclusión

110. Habida cuenta de las consideraciones anteriores, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales:

Asunto C-418/97

«1) El mero hecho de que los LUWA-bottoms sean sometidos a alguna de las operaciones enumeradas en el Anexo II B de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, no permite inferir por

sí solo que se trata de desprenderse de dicha sustancia y que (por ello) la misma debe considerarse como un residuo a efectos de la Directiva 75/442; no obstante, la valorización de la sustancia mediante dicha operación puede constituir un indicio inequívoco de que se trata de desprenderse de ella.

2) La respuesta a la cuestión de si debe considerarse que la utilización de los LUWA-bottoms como combustible equivale a desprenderse de ellos no depende de si

a) los LUWA-bottoms están socialmente considerados como residuos, a cuyos efectos tampoco reviste pertinencia el hecho de si los LUWA-bottoms pueden valorizarse como combustible sin una transformación sustancial previa y de un modo que respete el medio ambiente;

b) la utilización de los LUWA-bottoms como combustible es comparable a algún método habitual de valorización de residuos;

c) se trata de la utilización de un producto principal o de un producto derivado (de un producto residual). Por el contrario, en general debe tenerse en cuenta si la sustancia sigue presentando un potencial de riesgo característico de los residuos que permita considerar necesaria una vigilancia de la valorización, o bien si la sustancia ha perdido su condición de residuo, lo que sucede cuando ya no presenta un mayor potencial de riesgo que una materia prima primaria comparable.»

Asunto C-419/97

- «1) El mero hecho de que las virutas de madera sean sometidas a alguna de las operaciones enumeradas en el Anexo II B de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, no permite inferir por sí solo que se trata de desprenderse de dicha sustancia y que (por ello) la misma debe considerarse como un residuo a efectos de la Directiva 75/442; no obstante, la valorización de la sustancia mediante dicha operación puede constituir un indicio inequívoco de que se trata de desprenderse de ella.
- 2) a) La respuesta a la cuestión de si debe considerarse que la utilización de las virutas de madera como combustible equivale a desprenderse de ellas puede depender de si, en relación con los residuos procedentes de la construcción y de la demolición a partir de los cuales se elaboran las virutas, se han realizado con anterioridad a la valorización como combustible operaciones en virtud de las cuales la sustancia ha perdido su condición de residuo, de modo que ya no presenta un potencial de riesgo mayor que el de una materia prima comparable, sin que sea necesario que dicha operación esté expresamente mencionada en el Anexo II B de la Directiva 75/442.
- b) La respuesta a la cuestión de si debe considerarse que la utilización de las virutas de madera como combustible equivale a desprenderse de ellas no depende de si las virutas de madera están socialmente consideradas como residuos, a cuyos efectos tampoco reviste pertinencia el hecho de si las virutas de madera pueden valorizarse como combustible sin una transformación sustancial previa y de un modo que respete el medio ambiente.
- c) La respuesta a dicha cuestión tampoco depende de si la utilización de virutas de madera como combustible es comparable a algún método habitual de valorización de residuos.

Por el contrario, en general debe tenerse en cuenta si la sustancia sigue presentando un potencial de riesgo característico de los residuos que permita considerar necesaria una vigilancia de la valorización, o bien si la sustancia ha perdido su condición de residuo, lo que sucede cuando ya no presenta un mayor potencial de riesgo que una materia prima primaria comparable.»