

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. F.G. JACOBS

presentadas el 17 de enero de 2002<sup>1</sup>

1. En este asunto, el Korkein Hallinto-oikeus (Tribunal administrativo supremo, Finlandia) ha solicitado al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre los criterios que han de aplicarse para saber si, en una serie de circunstancias precisas, la ganga que resulta de la extracción del granito debe ser considerada residuo en el sentido de la Directiva 75/442/CEE, relativa a los residuos.<sup>2</sup>

#### La Directiva relativa a los residuos

2. El tercer considerando de la exposición de motivos de la Directiva 75/442 establece que «cualquier regulación en materia de gestión de residuos debe tener como objetivo esencial la protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los residuos».

3. El primer considerando de la exposición de motivos de la Directiva 91/156/CEE,<sup>3</sup>

por la que se modifica la Directiva 75/442 y se sustituyen sus disposiciones materiales, declara que «estas modificaciones tienen como base un nivel elevado de protección del medio ambiente».

4. El artículo 1, letra a), de la Directiva, en su versión modificada (en lo sucesivo, «Directiva relativa a los residuos»), define los «residuos» como «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.»

5. El artículo 1, letra c), define el «poseedor» como «el productor de los residuos o la persona física o jurídica que los tenga en su posesión».

6. El anexo I de la Directiva, titulado «Categorías de residuos», incluye en el epígrafe Q11 los «Residuos de extracción y preparación de materias primas (por ejemplo, residuos de explotación minera o petrolera, etc.)». El epígrafe final, Q16, menciona «Toda sustancia, materia o producto que no esté incluido en las categorías anteriores».

1 — Lengua original: inglés.

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

3 — Directiva del Consejo, de 18 de marzo de 1991 (DO L 78, p. 32).

7. El artículo 1, letra a), también impone a la Comisión la obligación de elaborar una lista de residuos pertenecientes a las categorías enumeradas en el anexo I. La Comisión elaboró, con arreglo a este artículo, una lista detallada de residuos denominada Catálogo Europeo de Residuos, mediante la Decisión 94/3/CE.<sup>4</sup> A pesar de que en el Catálogo<sup>5</sup> se declara que la inclusión de un material en la lista no significa que dicho material sea considerado residuo en cualquier caso, ya que dicha inclusión sólo se produce cuando se cumple la definición de residuo, cabe señalar que la primera categoría, 01 00 00, se titula «Residuos de la prospección, extracción, preparación y otros tratamientos de minerales y canteras».<sup>6</sup>

puedan perjudicar el medio ambiente y, en particular:

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

— sin provocar incomodidades por el ruido o los olores;

8. El artículo 4 de la Directiva establece:

— sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés.

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

Los Estados miembros adoptarán también las medidas necesarias para prohibir el abandono, el vertido y la eliminación incontrolada de residuos.»

4 — Decisión 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 (DO 1994, L 5, p. 15). El Catálogo se encuentra en el anexo de la Decisión. Dicha Decisión fue derogada con efecto a partir del 1 de enero de 2000 y sustituida por la Decisión 2000/532/CE de la Comisión, de 3 de mayo de 2000 (DO L 226, p. 3), cuyo anexo se titula «Lista de residuos de conformidad con la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE sobre residuos y con el apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE sobre residuos peligrosos» (en lo sucesivo, «Lista de residuos de 2002»).

5 — En la nota introductoria 3 (apartado 1 de la introducción de la Lista de residuos de 2002).

6 — En la Lista de residuos de 2002, «Residuos de la prospección, extracción, preparación y otros tratamientos de minerales y canteras».

9. La Directiva define la «eliminación» como «cualquiera de las operaciones enumeradas en el anexo II A»<sup>7</sup> y la «valorización» como «cualquiera de las operaciones enumeradas en el anexo II B».<sup>8</sup>

7 — Artículo 1, letra e).

8 — Artículo 1, letra f).

10. Los anexos II A y II B de la Directiva<sup>9</sup> se titulan «Operaciones de eliminación» y «Operaciones que dejan una posibilidad de valorización» respectivamente.

11. El anexo II A incluye, en el epígrafe D1, el «Depósito en el suelo o en su interior (por ejemplo, descarga, etc.)»; en el D12, el «Almacenamiento permanente (por ejemplo, colocación de contenedores en una mina, etc.)» y, en el D15, el «Almacenamiento previo a una de las operaciones del presente anexo, con exclusión del almacenamiento temporal previo a la recogida en el lugar de producción».

12. El anexo II B incluye, en el epígrafe R4, el «Reciclado o recuperación de otras<sup>10</sup> materias inorgánicas» y, en el R13, el «Almacenamiento de materiales para someterlos a una de las operaciones que figuran en el presente anexo, con exclusión del almacenamiento temporal previo a la recogida en el lugar de producción».

13. Con arreglo a la Directiva, los Estados miembros deben adoptar las disposiciones necesarias para que todo poseedor de residuos los remita a un recolector o a una empresa que efectúe las operaciones previstas en los anexos II A o II B o bien se ocupe él mismo de la valorización o la eliminación de acuerdo con las disposiciones de la Directiva.<sup>11</sup> Los establecimientos

que efectúen las operaciones de eliminación o valorización han de obtener una autorización.<sup>12</sup> Las autorizaciones pueden «estar sujetas a condiciones y obligaciones, o bien denegarse, en particular en el caso de que el método de eliminación previsto no sea aceptable desde el punto de vista de la protección del medio ambiente».<sup>13</sup>

### Litigio principal y cuestiones prejudiciales

14. Conforme a la legislación finlandesa, para determinados proyectos se requiere una autorización medioambiental. Palin Granit Oly, sociedad finlandesa, solicitó al Vehmassalon kansanterveystyön kuntahtymän hallitus (mancomunidad de municipios de Vehmassalo en materia de salud pública; en lo sucesivo, «mancomunidad de municipios») una autorización medioambiental para una cantera. En la solicitud declaraba que la ganga que resultara de la actividad de extracción —unos 50.000 metros cúbicos al año, que representaba entre un 65 y un 80 % del conjunto de piedra extraída— se almacenaría en una zona adyacente. De los autos resulta que la ganga tiene un tamaño o una forma que no permite darle el mismo uso que a la piedra que se vende tras su extracción.

15. En la solicitud se afirmaba que la zona de depósito, de 7,2 hectáreas, ya se estaba utilizando, pero aún quedaba lugar para almacenar 700.000 metros cúbicos de material. La ganga se utilizaría para terraplenes laterales del área de extracción, para

9 — Dichos anexos fueron sustituidos por la Decisión 96/350/CE de la Comisión, de 24 de mayo de 1996 (DO L 135, p. 32).

10 — Por ejemplo, distintas de los metales y los compuestos metálicos, citados en el epígrafe anterior.

11 — Artículo 8.

12 — Artículos 9, apartado 1, y 10.

13 — Artículo 9, apartado 2.

realizar rampas y para acondicionar el paisaje, así como para otros propósitos, como la producción material de conglomerado<sup>14</sup> y terraplenado. La autorización fue concedida de acuerdo con lo solicitado.

16. Pronunciándose sobre un recurso presentado por el Turun ja Porin Lääninhallitus (Gobierno provincial de Turku y Pori), el Turun ja Porin Lääninoikeus (Tribunal Contencioso-Administrativo de Turku y Pori) revocó el acuerdo de la mancomunidad de municipios por el que se concedió la autorización medioambiental. El Lääninoikeus declaró que la ganga debía ser considerada residuo y que, por este motivo, se estaba creando en la zona un vertedero de residuos industriales. En consecuencia, a tenor de la normativa nacional, la competencia administrativa para la tramitación de la solicitud correspondía al centro regional de medio ambiente y no a las autoridades municipales. Por consiguiente el Lääninoikeus trasladó la tramitación de la solicitud de autorización al Lounais-Suomen Ympäristökeskus (Centro de medio ambiente de la zona sudoeste de Finlandia; en lo sucesivo, «Centro de medio ambiente»).

17. Tanto Palin Granit como la mancomunidad de municipios recurrieron la resolución del Lääninoikeus ante el Korkein Hallinto-oikeus, exigiendo su revocación, puesto que, al no ser la ganga un residuo en el sentido de la normativa nacional por la que se adapta el Derecho interno a la

Directiva sobre residuos,<sup>15</sup> su almacenamiento no crea un vertedero y, por consiguiente, la mancomunidad de municipios es competente para pronunciarse.

18. Por lo tanto, el Korkein Hallinto-oikeus debe pronunciarse sobre qué autoridad administrativa es competente para conocer de la solicitud de autorización. En su resolución de remisión, el Korkein Hallinto-oikeus explica que la respuesta a dicha cuestión depende de si, en estas circunstancias, la ganga que resulta de la extracción de piedra debe ser considerada residuo en el sentido de la Directiva sobre residuos. Ante el Korkein Hallinto-oikeus Palin Granit alegó tres razones para apoyar su opinión de que la ganga no debe ser considerada residuo.

19. Primero, subrayó que la ganga está compuesta principalmente de diversos granitos. Es siempre idéntica en su composición mineral a la roca de la que ha sido extraída. Su estado nunca se transformará. Independientemente de la duración o del modo de almacenamiento, y no será peligrosa para los seres humanos ni para el medio ambiente.

20. En segundo lugar, Palin Granit observó que —a diferencia de los subproductos que genera la minería— la ganga puede ser

14 — Utilizado, por ejemplo, en la construcción de puertos y diques.

15 — Jätelaki (Ley sobre residuos, 1072/1993).

reutilizada directamente sin medidas especiales de valorización, por ejemplo, para el terraplenado y la construcción de rompeolas.

21. En tercer lugar, declaró que la ganga se almacenaba en la cercanía inmediata al emplazamiento de la extracción, en una zona adyacente, en espera de su uso.

22. El Korkein Hallinto-oikeus considera que la jurisprudencia del Tribunal de Justicia no da una respuesta directa a si, teniendo en cuenta los referidos factores, la ganga es un residuo y, por consiguiente, planteó las siguientes cuestiones al Tribunal de Justicia:

«¿La ganga procedente de la extracción de piedra ha de considerarse como residuo en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991, teniendo en cuenta los criterios de las letras a) a d) siguientes?

a) ¿Qué importancia debe atribuirse al hecho de que la ganga se almacene en una zona adyacente a la zona de extracción, en espera de su posterior

utilización? ¿Tiene importancia, en general, la circunstancia de si la ganga se almacene en la propia zona de extracción, en una zona adyacente o más lejos?

b) ¿Qué importancia debe atribuirse al hecho de que la ganga sea en su composición idéntica a la roca de la que se ha desprendido y que dicha composición no varíe, independientemente de la duración y del modo de almacenamiento?

c) ¿Qué importancia debe atribuirse al hecho de que la ganga no sea peligrosa para la salud de las personas ni para el medio ambiente? ¿Por regla general hasta qué punto deben tenerse en cuenta las eventuales repercusiones sanitarias o ecológicas para calificar a la ganga de residuo?

d) ¿Qué importancia debe atribuirse al hecho de que exista la intención de retirar la ganga, total o parcialmente, de la zona de almacenamiento para su aprovechamiento, por ejemplo, para obras de terraplenado o para construir rompeolas, y a la circunstancia de que la ganga pueda valorizarse tal como se encuentra, sin necesidad de someterla a ningún tratamiento u otras medidas parecidas? A este respecto, ¿en qué medida hay que atribuir importancia al

grado de certeza de los proyectos que el poseedor de la ganga pueda tener para su uso y al tiempo necesario para que éstos se lleven a cabo después de que la ganga haya sido depositada en la zona de almacenamiento?»

23. La mancomunidad de municipios, el Gobierno finlandés y la Comisión han presentado observaciones escritas. No se ha celebrado ninguna vista.

### Análisis

24. A pesar de que el artículo 1, letra a), de la Directiva relativa a los residuos define el «residuo» como «cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse», dicha definición no es completa, sino que depende del significado de «desprenderse», que no se define. El concepto de «residuo», en general, y de «desprenderse», en particular, han sido examinados en varias sentencias del Tribunal de Justicia. Aunque el Tribunal de Justicia no ha desarrollado una definición exhaustiva de residuo, de la jurisprudencia pueden deducirse los siguientes principios.

25. Primero, el término «desprenderse» debe ser interpretado a la luz del objetivo de la Directiva, que es la protección de la salud del hombre y del medio ambiente contra los efectos perjudiciales causados por la recogida, el transporte, el tratamiento, el almacenamiento y el depósito de los

residuos,<sup>16</sup> y del artículo 174 CE, apartado 2, según el cual la política de la Comunidad en el ámbito del medio ambiente tiene como objetivo alcanzar un nivel de protección elevado y ha de basarse, entre otros, en el principio de cautela y el principio de acción preventiva. Por consiguiente, el concepto de residuo no puede ser interpretado de forma restrictiva.<sup>17</sup> Más especialmente la determinación de, si una sustancia concreta es residuo o no debe efectuarse a la luz de todas las circunstancias, teniendo en cuenta el objetivo de la Directiva y la necesidad de garantizar que no se menoscabe su eficacia.<sup>18</sup>

26. En segundo lugar, a pesar de que el término «desprenderse» incluye la eliminación y la valorización de una sustancia u objeto,<sup>19</sup> la mera circunstancia de que sea sometida a una de las operaciones mencionadas en el anexo II B<sup>20</sup> de la Directiva no permite afirmar que su poseedor se desprende de ella de forma que la sustancia pueda considerarse un residuo en el sentido de la Directiva.<sup>21</sup> Sin embargo, determinadas circunstancias pueden constituir indicios de la existencia de una acción, de una intención o de una obligación de desprenderse de la sustancia por parte de su poseedor en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva. Esto sucederá, en particular, cuando la sustancia utilizada sea un residuo de producción.<sup>22</sup>

16 — Tercer considerando de la exposición de motivos, recogido en el punto 2 *supra*.

17 — Sentencia de 15 de junio de 2000, ARCO Chemie Nederland y otros (asuntos acumulados C-418/97 y C-419/97, Rec. p. I-4475), apartados 36 a 40. Debe señalarse que la sentencia ARCO fue dictada después de que se presentara esta petición de decisión prejudicial.

18 — Sentencia ARCO Chemie Nederland y otros, apartados 73, 88 y 97.

19 — Sentencia ARCO Chemie Nederland y otros, apartado 47.

20 — O, por analogía, en el anexo II A.

21 — Sentencia ARCO Chemie Nederland y otros, apartado 51.

22 — Sentencia ARCO Chemie Nederland y otros, apartados 83 a 87.

27. En tercer lugar, el concepto de residuo puede incluir sustancias y objetos que pueden ser objeto de reutilización económica.<sup>23</sup> De manera similar, también puede incluir sustancias y objetos de los que el poseedor pueda desprenderse de manera responsable en relación con el medio ambiente y sin un tratamiento sustancial radical: el impacto del tratamiento de dicha sustancia sobre el medio ambiente carece de incidencia sobre su calificación como residuo. Más en general, el método de tratamiento o la forma de utilización de una sustancia no resultan determinantes en orden a su calificación o no como residuo, que se define, conforme al artículo 1, letra a), de la Directiva, en relación con la acción, la intención o la obligación del poseedor del objeto o de la sustancia de desprenderse de ellos.<sup>24</sup>

28. Por último, el hecho de que una sustancia sea calificada como residuo reutilizable sin tener la seguridad de que será reutilizada no la excluye del ámbito de aplicación de la Directiva.<sup>25</sup>

29. El presente asunto se refiere a residuos que resultan de la extracción de granito y que se almacenan en una zona hasta su uso —a corto plazo, para apuntalar y acondicionar el paisaje de la cantera que se va desarrollando, o, a largo plazo, como y cuando se requiera su uso para conglome-

rado y terraplenado— o (como se deduce de los términos de las cuestiones prejudiciales) de manera indefinida, si dicho uso no se hace realidad.

30. El Gobierno finlandés sostiene fundamentalmente que la ganga que resulta de la extracción de piedra no es residuo en el sentido de la Directiva cuando su uso forma parte de la producción y se usa directamente sin ser sometida a ninguna operación de eliminación ni de valorización.

31. La Comisión considera, basándose en los antecedentes de hecho, que la ganga es residuo en el sentido de la Directiva porque debe ser sometida a operaciones de eliminación y de valorización a efectos de los anexos II A y II B de la Directiva y es un subproducto sin uso inmediato.

32. Debe señalarse que las observaciones se presentaron al Tribunal de Justicia antes de que éste dictara su sentencia en el asunto ARCO Chemie Nederland y otros<sup>26</sup> y, por lo tanto, no reflejan plenamente la jurisprudencia pertinente.

33. A mi juicio, con respecto a los desechos que permanecen de forma indefinida en la

23 — Sentencia de 28 de marzo de 1990, Vessoso y Zanetti (asuntos acumulados C-206/88 y C-207/88, Rec. p. I-1461).

24 — Sentencia ARCO Chemie Nederland y otros, apartados 64 a 66.

25 — 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), apartados 53 y 54. Véase también el punto 61 de mis conclusiones en los asuntos en que recayó dicha sentencia.

26 — Citado en la nota 17.

zona debe considerarse, en cualquier caso, que su poseedor se ha desprendido de ellos y, por consiguiente, son residuos. El depósito y almacenamiento de cantidades considerables de ganga implica manifiestamente —como destaca el Gobierno finlandés— el riesgo de que se produzca una contaminación sonora y atmosférica y se atente contra los paisajes a través de la creación de un adfesio rural. Pues bien, dichas incidencias son precisamente las que la Directiva pretende evitar.<sup>27</sup>

34. Puede sostenerse que no es correcto considerar que el hecho de depositar ganga es desprenderse de ella, sobre la base de que en ese momento el que produce los residuos no sabe si serán utilizados o no. Hay que tener presente, sin embargo, que la definición de residuo del artículo 1, letra a), de la Directiva incluye sustancias u objetos de los que el poseedor *tiene la intención* de desprenderse. Un poseedor que tiene la intención de dejar depositada de forma indefinida en la zona aquella ganga que no sea utilizada debe considerarse incluido en la definición, aun cuando en el momento considerado no pueda identificar qué piedras permanecerán y cuáles serán utilizadas. Cualquier interpretación distinta sería claramente contraria al objetivo de la Directiva y, por ende, a los objetivos de la política comunitaria de medio ambiente, plasmados en el artículo 174 CE, apartado 2, y podría menoscabar seriamente la eficacia de la Directiva.

35. Por consiguiente, llego a la conclusión de que la ganga que se deposita de manera indefinida debe ser calificada como residuo

en el sentido de la Directiva. Más en concreto, dicho depósito debe ser considerado una operación de eliminación contemplada en el epígrafe D1 del anexo II A de la Directiva, «Depósito en el suelo o en su interior (por ejemplo, descarga, etc.)» o en el epígrafe D12, «Almacenamiento permanente (por ejemplo, colocación de contenedores en una mina, etc.)», y, por tanto, está sometida a la solicitud de autorización en el sentido del artículo 9 de la Directiva.

36. En relación con los desechos que se almacenan en espera de un ulterior uso, a mi parecer el objetivo de la Directiva impone que también sean considerados una sustancia u objeto de los que el poseedor se desprende o tiene la intención de desprenderse. En especial, como alega la Comisión, la falta de garantías de que los mencionados desechos sean utilizados hace que sea preciso incluirlos en el ámbito de aplicación de la legislación comunitaria en materia de residuos.<sup>28</sup> Además, aunque sean utilizados con posterioridad, su depósito en espera de ser utilizados puede claramente generar algún tipo de molestia medioambiental, incluido el ruido, la contaminación atmosférica y el riesgo de «atentar contra los paisajes» en el sentido del artículo 4 de la Directiva, como si hubieran sido depositados de manera indefinida.

37. De lo anterior resulta que los usos potenciales a los que se puede dedicar la ganga incluyen los terraplenes laterales del área de extracción, la realización de rampas y el acondicionamiento del paisaje, así como otros propósitos como la producción

27 — Artículo 4, reproducido en el punto 8 *supra*.

28 — Véase la sentencia Tombesi y otros, citada en la nota 25, apartados 53 y 54, resumidos en el punto 28 *supra*.

de material de conglomerado (utilizado, por ejemplo, en la construcción de puertos y rompeolas) y obras de terraplenado. Estos usos pueden constituir eliminación o valorización, dependiendo del propósito primordial de la operación y, en particular, de si, en caso de que no hubiera residuos, se tendría que utilizar otra sustancia para la misma operación por razones no relacionadas con el almacenamiento de los residuos.<sup>29</sup>

38. Por consiguiente, el almacenamiento de la ganga en la zona a la espera de un uso futuro equivale a una operación de eliminación o de valorización según el epígrafe D15 del anexo II A o el epígrafe R13 del anexo II B.<sup>30</sup>

39. El órgano jurisdiccional de remisión menciona una serie de puntos específicos que reflejan las circunstancias del procedimiento principal y pregunta si dichos puntos tienen relevancia para saber si la ganga que resulta de la extracción de piedra debe ser considerada residuo en el sentido de la Directiva.

40. El órgano jurisdiccional de remisión pregunta, en primer lugar, si tiene relevancia que la ganga sea almacenada en una zona adyacente al área de extracción en

espera de su posterior utilización y, en general, si es importante si la ganga se almacena en la propia área de extracción, en una zona adyacente o más lejos.

41. Ya he expuesto que considero que el mero hecho de que la ganga sea almacenada en espera de su posterior utilización no impide calificarla de residuo. El Gobierno finlandés y la Comisión comparten este punto de vista.

42. Con respecto a la situación del área de almacenamiento, la Directiva no contiene ningún dato que sugiera que sea importante para la calificación de la ganga como residuo si la piedra se almacena en la propia área de extracción o en otro lugar, ya sea adyacente o más distante. El hecho de que la ganga sea residuo depende únicamente de si su poseedor se ha desprendido de ella. Sería claramente contrario a los objetivos de la Directiva, como señala el Gobierno finlandés, que el productor de los desechos pudiera asegurarse de que la legislación sobre residuos no se aplica a las operaciones que efectúa simplemente almacenando los desechos en un sitio en lugar de en otro.

43. No obstante, como observa el Gobierno finlandés, en algunas circunstancias la situación del almacenamiento permite saber si se necesita una autorización, ya que de las expresiones contenidas en los

29 — Véanse también mis conclusiones presentadas el 15 de noviembre de 2001, en el asunto ASA Abfall Service (C-6/00, aún no publicadas en la Recopilación), en particular los puntos 76 a 89.

30 — Véanse los puntos 11 y 12 *supra*.

epígrafes D15 del anexo II A y R13 del anexo II B<sup>31</sup> se deduce que el almacenamiento temporal en el lugar en el que se produce el residuo en espera de su recogida para su eliminación o valorización no es una operación de eliminación ni de valorización y, por lo tanto, no está sometida al requisito de autorización de los artículos 9, apartado 1, y 10 de la Directiva.<sup>32</sup>

44. En segundo lugar, el órgano jurisdiccional de remisión pregunta qué importancia tiene que la composición de la ganga i) sea idéntica a la de la roca de la que se extrae y ii) no varíe, independientemente de la duración y del modo de almacenamiento.

45. Una vez más considero que, dichas cualidades de la ganga son irrelevantes con objeto de calificarla de residuo, a pesar de que, en términos más generales, como destacan la Comisión y el Gobierno finlandés, la composición de una sustancia permite decidir si se trata de un residuo peligroso en el sentido de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a los residuos peligrosos.<sup>33</sup> De igual manera, existen circunstancias en las que la composición de una sustancia puede ser relevante para decidir si su poseedor se ha desprendido —o tienen la intención o la obligación de desprenderse— de ella: como ha declarado el Tribunal de Justicia en la sentencia ARCO Chemie

Nederland y otros,<sup>34</sup> el hecho de que una sustancia sea un residuo cuya composición no sea adecuada para la utilización que se hace de ella o cuando deba utilizarse con especiales medidas de precaución en razón del peligro que entraña para el medio ambiente su composición debe ser considerado como una prueba de que su poseedor se ha desprendido de ella.

46. Sin embargo, la Directiva no contiene ningún dato que sugiera que la composición de una sustancia determina de forma general si es un residuo. La definición de residuo contenida en el artículo 1, letra a), de la Directiva se refiere a *cualquier sustancia u objeto* perteneciente a una de las categorías que se recogen en el anexo I. Este mismo anexo contiene una categoría residual que se refiere a *toda sustancia, materia o producto*. Por otra parte, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia refleja claramente que el concepto de residuo no debe ser interpretado de manera restrictiva.<sup>35</sup> De manera más concreta, algunas de las categorías de residuo que se recogen en el anexo I de la Directiva muestran que los desechos que tienen la misma composición que la sustancia u objeto de que provienen pueden ser residuo: véanse, por ejemplo, las rúbricas Q10, que comprende los residuos de mecanización/acabado, y Q11, que incluye los residuos de extracción y preparación de materias primas. Esta conclusión viene igualmente confirmada por determinadas categorías de residuo detalladas en el Catálogo Europeo de Residuos: véanse, por ejemplo, algunos de estos artículos en la lista en los epígrafes 01 01 00 (residuos de la extracción de minerales), 01 04 01 (residuos de grava y rocas trituradas),

31 — Reproducidos en los puntos 11 y 12 *supra*.

32 — Véase el punto 13 *supra*.

33 — DO L 377, p. 20.

34 — Citada en la nota 17, apartado 87.

35 — Véase el punto 25 *supra*.

01 04 06 (residuos del cortado y serrado de piedra), 03 01 00 (residuos de la fabricación de tableros y muebles), 04 00 00 (residuos de las industrias textil y de la piel), 10 11 00 (residuos de fabricación del vidrio y sus derivados), 12 01 00 [residuos del moldeado (forja, soldadura, prensado, templado, torneado, cortado y limado)] y 17 00 00 [residuos de la construcción y demolición (incluyendo construcción de carreteras)].<sup>36</sup> Además, es evidente que, en la sentencia Tombessi,<sup>37</sup> el Tribunal de Justicia estaba dispuesto a aceptar que los escombros de mármol eran residuos a efectos de la Directiva.

47. De la misma forma, nada sugiere que el hecho de que una sustancia sea estable suponga que no pueda ser residuo. Es más, como observa la Comisión, puede ser de la mayor importancia asegurarse que un desecho que va a subsistir de forma indefinida haya sido eliminado o valorizado en modo adecuado. Por otro lado, dicha interpretación se basa tanto en la definición amplia de residuo contenida en la Directiva, tal y como la interpreta el Tribunal de Justicia, como en determinadas categorías del Catálogo Europeo de Residuos, por ejemplo, su epígrafe 01 00 00 (residuos de la prospección, extracción, preparación y otros tratamientos de minerales y canteras), que abarca varios tipos de rocas y piedras, y en el 10 11 02 (residuos de vidrio).<sup>38</sup>

36 — Los epígrafes equivalentes en la Lista de residuos de 2002 son 01 01; 01 04 08; 01 04 13; 03 01; 04; 10 11; 12 01 y 17.

37 — Citada en la nota 25.

38 — Los epígrafes equivalentes en la Lista de residuos de 2002 son 01 y 10 11 02.

48. En tercer lugar, el órgano jurisdiccional de remisión pregunta si es importante que la ganga no sea peligrosa para la salud de las personas ni para el medio ambiente y, al apreciar si la ganga es residuo, qué importancia debe darse a sus posibles efectos sobre la salud y el medio ambiente.

49. A mi juicio, es evidente que dichos factores son también irrelevantes en cuanto a saber si la ganga está comprendida en la definición de residuo. Debo destacar de nuevo la naturaleza omnnicomprensiva de la definición de residuo contenida en el artículo 1, letra a), y en el anexo I de la Directiva. Aunque la afirmación del órgano jurisdiccional de remisión de que los desechos de que se trata son inofensivos para la salud de las personas y para el medio ambiente (véase, con todo, el punto 33 *supra*) es correcta, este hecho no puede tenerse en cuenta para saber si los desechos son residuo. Tal cuestión, como ya he subrayado, depende únicamente de si el poseedor se desprende —o tiene la intención o la obligación de desprenderse— de ellos.

50. Además, el órgano jurisdiccional de remisión y el Gobierno finlandés parecen basar su postura en la suposición de que un producto no puede ser residuo simplemente por el hecho de ser «natural» (supongo que como contrario a manufacturado). Esta suposición es manifiestamente incorrecta: en el Catálogo Europeo de Residuos se encuentran diversos productos naturales [véanse, en particular, varios de los artículos que se encuentran en el epígrafe 02 00 00

(residuos de la producción primaria agrícola, horticultura, caza, pesca y acuicultura, de la preparación y elaboración de alimentos)],<sup>39</sup> sin que ello sea sorprendente.

51. Sin embargo, si los mencionados desechos son inofensivos será, por supuesto, más fácil cumplir la exigencia del artículo 4 de la Directiva, según el cual una vez el poseedor se haya desprendido de ellos, se valorizarán o eliminarán «sin poner en peligro la salud del hombre y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar el medio ambiente».

52. Por último, el órgano jurisdiccional de remisión pregunta si es importante que la intención sea retirar la ganga, total o parcialmente, del lugar de almacenamiento para su aprovechamiento, por ejemplo, para construir terraplenes o rompeolas, y que pueda ser valorizada tal como se encuentra, sin necesidad de someterla a tratamiento o a otras medidas similares. También pregunta, más específicamente, en qué medida hay que prestar atención al hecho de que el poseedor de la ganga tenga planes definitivos para su uso y el tiempo que transcurre entre el depósito de la ganga en la zona de almacenamiento y su utilización.

53. Ya he respondido en gran parte a esta pregunta —en sentido negativo.<sup>40</sup> No obstante, no he examinado aún la importancia de la falta de necesidad de tratamiento a la que se alude.

54. Aunque la afirmación de que la ganga puede ser utilizada sin necesidad de someterla a tratamiento o a otras medidas similares es correcta (y cabe destacar que el Gobierno finlandés declara que puede ser necesario romper los desechos en trozos más pequeños en función del uso que se prevea), no veo en qué modo esto puede afectar a su calificación como residuo, que, repito, gira en torno a si el poseedor se ha desprendido o tiene la intención o la obligación de desprenderse de ella. En todo caso, en la sentencia ARCO Chemie Nederland y otros<sup>41</sup> el Tribunal de Justicia deja claro que ni el grado de tratamiento al que la sustancia es sometida a través de su valorización ni el impacto medioambiental de dicho tratamiento tiene efecto alguno en su calificación como residuo. Suponiendo que —como parece ser el caso— el poseedor se haya desprendido efectivamente de la ganga o, al menos, tenga la intención de desprenderse de ella, el uso futuro que no implica tratamiento seguirá constituyendo una operación de valorización según el epígrafe R5 del anexo II B de la Directiva, «Reciclado o recuperación de otras materias inorgánicas».<sup>42</sup>

40 — Véanse los puntos 29 a 38 *supra*.

41 — Citada en la nota 17, apartados 65 y 66. Véase el punto 27 *supra*.

42 — Véanse además los puntos 80 a 82 de mis conclusiones en el asunto ASA Abfall Service, citado en la nota 29.

39 — Epígrafe 02 en la Lista de residuos de 2002.

## Conclusión

55. Por consiguiente, propongo las siguientes respuestas a las cuestiones planteadas por el Korkein Hallinto-oikeus:

- 1) Debe considerarse que el poseedor de la ganga que resulta de la extracción de piedra y es almacenada en espera de una posible utilización, de no mediar la cual permanecerá de forma indefinida en la zona, se ha desprendido o tenía la intención de desprenderse de ella y, en consecuencia, la ganga ha de ser calificada de residuo en el sentido del artículo 1, letra a), de la Directiva 75/442/CEE, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos, en su versión modificada por la Directiva 91/156/CEE del Consejo, de 18 de marzo de 1991.
  
- 2) Para la calificación de la ganga como residuo no importa a) si se almacena en el área de extracción, en una zona adyacente o más lejos; b) que su composición sea idéntica a la de la roca de la que se extrae ni que no varíe, independientemente de la duración y modo de su almacenamiento; c) que sea inofensiva para la salud de las personas y para el medio ambiente, o d) que pueda ser valorizada tal como se encuentra sin necesidad de someterla a tratamiento o a otras medidas similares.