



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima)

de 26 de noviembre de 2015 *

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Residuos — Traslados — Reglamento (CE) n° 1013/2006 — Traslados en el interior de la Unión Europea — Punto de entrada distinto del indicado en la notificación y en la autorización previa — Cambio sustancial de los pormenores del traslado de residuos — Traslado ilícito — Proporcionalidad de la multa administrativa»

En el asunto C-487/14,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal de lo contencioso-administrativo y de lo social de Budapest, Hungría), mediante resolución de 22 de octubre de 2014, recibida en el Tribunal de Justicia el 4 de noviembre de 2014, en el procedimiento entre

SC Total Waste Recycling SRL

y

Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Séptima),

integrado por el Sr. J.L. da Cruz Vilaça, Presidente de la Sala Quinta, en funciones de Presidente de la Sala Séptima, y los Sres. C. Lycourgos (Ponente) y J.-C. Bonichot, Jueces;

Abogado General: Sr. Y. Bot;

Secretario: Sr. A. Calot Escobar;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos;

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. L. Havas y M.D. Loma-Osorio Lerena, en calidad de agentes;

vista la decisión adoptada por el Tribunal de Justicia, oído el Abogado General, de que el asunto sea juzgado sin conclusiones;

dicta la siguiente

* Lengua de procedimiento: húngaro.

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación de los artículos 2, punto 35, letra d), 17, apartado 1, y 50 del Reglamento (CE) n° 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos (DO L 190, p. 1), en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 669/2008 de la Comisión, de 15 de julio de 2008 (DO L 188, p. 7) (en lo sucesivo, «Reglamento n° 1013/2006»).
- 2 Esta petición se ha presentado en el marco de un litigio entre SC Total Waste Recycling SRL (en lo sucesivo, «Total Waste Recycling») y la Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (autoridad nacional encargada de la inspección de la protección del medio ambiente y de la naturaleza; en lo sucesivo, «autoridad nacional de inspección») relativo a una multa administrativa que dicha autoridad impuso por infracciones de la normativa en materia de traslados de residuos.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

- 3 Los considerandos 1, 7, 13, 14 y 33 del Reglamento n° 1013/2006 indican lo siguiente:
 - «(1) El objetivo y el componente principal y predominante del presente Reglamento es la protección del medio ambiente, y sus efectos sobre el comercio internacional son meramente incidentales.
 - [...]
 - (7) Es importante organizar y regular la vigilancia y el control de los traslados de residuos de forma que se tenga en cuenta la necesidad de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y la salud humana y se promueva una aplicación más uniforme del Reglamento en toda la Comunidad.
 - [...]
 - (13) Aunque la vigilancia y el control de los traslados de residuos dentro de un Estado miembro es un asunto que compete al Estado miembro en cuestión, los sistemas nacionales de traslados de residuos deben tener en cuenta la necesidad de mantener la coherencia con el sistema comunitario a fin de garantizar un elevado nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana.
 - (14) En caso de traslado de residuos destinados a operaciones de eliminación y de residuos no incluidos en las listas de los anexos III, IIIA o IIIB destinados a operaciones de valorización, procede garantizar la supervisión y el control óptimos mediante el requisito de una autorización previa por escrito de dichos traslados [en lo sucesivo, “autorización”]. A su vez, este procedimiento debe conllevar una notificación previa, para que las autoridades competentes estén debidamente informadas y puedan adoptar todas las medidas necesarias para la protección de la salud humana y el medio ambiente, así como para que estas autoridades puedan formular objeciones razonadas al traslado.
 - [...]

(33) Se deben dar los pasos necesarios para garantizar que, de conformidad con la Directiva 2006/12/CE y con el resto de la legislación comunitaria sobre residuos, los residuos que se trasladen dentro de la Comunidad, así como los que se importen en la Comunidad, se gestionen de modo que, durante todo el traslado e incluyendo la valorización o la eliminación en el país de destino, no se ponga en peligro la salud humana y se lleve a cabo sin utilizar procesos o métodos que puedan ser perjudiciales para el medio ambiente. [...]»

4 El artículo 2 de este Reglamento, con el título «Definiciones», dispone lo siguiente:

«A efectos del presente Reglamento se entenderá por:

[...]

35) “traslado ilícito”: todo traslado de residuos que se efectúe:

[...]

d) de un modo que no aparezca especificado materialmente en los documentos de notificación o de movimiento [...]».

5 El artículo 3, apartado 1, letra b), inciso i), del Reglamento n° 1013/2006 establece que los traslados de los residuos destinados a operaciones de valorización y enumerados en la lista «ámbar» de residuos que figura en el anexo IV de ese Reglamento, estarán sujetos al procedimiento de notificación y autorización establecido en las disposiciones del título II de dicho Reglamento.

6 Con arreglo al artículo 4 del Reglamento n° 1013/2006, para efectuar una notificación de traslado de residuos con arreglo al artículo 3, apartado 1, letras a) o b), el notificante deberá cumplimentar tanto el documento de notificación que figura en el anexo I A de dicho Reglamento como, cuando sea pertinente, el documento de movimiento que figura en el anexo I B de ese Reglamento, incorporando o adjuntando a esos dos documentos la información y la documentación señaladas en el anexo II, partes 1 y 2, del citado Reglamento.

7 El artículo 9 del Reglamento n° 1013/2006 establece el procedimiento relativo a las autorizaciones que las autoridades competentes de destino, de expedición y de tránsito conceden a los traslados de residuos que les han sido notificados.

8 El artículo 17 del Reglamento n° 1013/2006, con la rúbrica «Cambios en el traslado después de la autorización», dispone lo siguiente:

«1. Si se realiza algún cambio sustancial que afecte a los pormenores o condiciones de un traslado autorizado, incluidos los cambios de cantidad prevista, itinerario, trayecto, fecha de traslado o transportista, el notificante deberá informar a las autoridades competentes afectadas y al destinatario de forma inmediata y, siempre que sea posible, antes de que se inicie el traslado.

2. En estos casos, deberá efectuarse una nueva notificación, a menos que todas las autoridades competentes afectadas consideren que los cambios propuestos no requieren una nueva notificación.

[...]»

- 9 El artículo 49 del Reglamento n° 1013/2006, con la rúbrica «Protección del medio ambiente», dispone en su apartado 1:

«El productor y el notificante, así como las demás empresas implicadas en un traslado de residuos o en su valorización o eliminación, adoptarán las medidas necesarias para garantizar que, durante todo el transcurso del traslado y de su valorización y eliminación, la gestión de los residuos trasladados no ponga en peligro la salud humana y se lleve a cabo de forma ambientalmente correcta. En particular, si el traslado se efectúa dentro de la Comunidad, deberán respetarse los requisitos del artículo 4 de la Directiva 2006/12/CE y el resto de la legislación comunitaria en materia de residuos.

[...]»

- 10 El artículo 50 de ese Reglamento, titulado «Medidas ejecutivas en los Estados miembros», dispone:

«1. Los Estados miembros determinarán las normas relativas a las sanciones que deberán imponerse en caso de violación de las disposiciones del presente Reglamento y adoptarán todas las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento. Las sanciones establecidas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias. Los Estados miembros notificarán a la Comisión la legislación nacional en materia de prevención y detección de traslados ilícitos, así como las sanciones aplicables a dichos traslados.

[...]

3. Los controles podrán realizarse en particular:

[...]

d) durante el traslado por el interior de la Comunidad.

4. Los controles de los traslados incluirán la inspección de documentos, la comprobación de la identidad y, cuando proceda, el control físico de los residuos.

[...]»

- 11 La casilla 8 del anexo I A, del Reglamento n° 1013/2006, titulado «Documento de notificación de movimientos transfronterizos/traslados de residuos», tiene la siguiente presentación:

8. Transportistas previstos	Nº registro:
Nombre (7):	
Domicilio:	
Persona de contacto:	
Tel.:	Fax:
Correo electrónico:	
Medios de transporte (5):	

- 12 Las casillas 15 y 16 de dicho anexo I A tienen la siguiente presentación:

15. (a) Países/Estados afectados, (b) N° de código de las autoridades competentes si procede, (c) puntos específicos de entrada o salida (puerto de frontera o puerto)				
Estado de exportación/expedición	Estado(s) de tránsito (entrada y salida)			Estado de importación/destino
(a)				
(b)				
(c)				
16. Aduanas de entrada y/o salida y/o exportación (Comunidad Europea):				
Entrada:	Salida:	Exportación:		

- 13 La casilla 8 del anexo I B del Reglamento n° 1013/2006, titulado «Documento de movimiento para movimientos transfronterizos/traslados de residuos», tiene la siguiente presentación:

8.(a) 1º transportista ^(*): Nº Registro: Nombre: Domicilio: Tel.: Fax: Correo electrónico:	8.(b) 2º transportista: Nº Registro: Nombre: Domicilio: Tel.: Fax: Correo electrónico:	8.(c) Último transportista: Nº Registro: Nombre: Domicilio: Tel.: Fax: Correo electrónico:
----- A cumplimentar por el representante del transportista -----		Más de 3 transportistas ^(*) <input type="checkbox"/>
Medios de transporte ^(†) : Fecha de transferencia: Firma:	Medios de transporte ^(†) : Fecha de transferencia: Firma:	Medios de transporte ^(†) : Fecha de transferencia: Firma:

- 14 El apartado 26 del anexo I C del Reglamento n° 1013/2006, titulado «Instrucciones específicas para cumplimentar los documentos de notificación y movimiento», tiene la siguiente redacción:

«**Casilla 15** (anexo II, parte 1, puntos 8 a 10 y 14): En la línea a) de la casilla 15 debe indicarse el nombre de los países [...] del envío, tránsito y destino o los códigos de cada país, utilizando las abreviaturas de la norma ISO 3166 [...]. En la línea b), debe indicarse, si procede, el número de código de la autoridad competente respectiva de cada país, y en la línea c), el nombre del paso fronterizo o el puerto y, en su caso, el número de código aduanero como el punto de entrada o salida de un país determinado. Para los países de tránsito debe indicarse en la línea c) la información de los puntos de entrada y salida. Si en un traslado particular hay más de tres países de tránsito, la información correspondiente debe adjuntarse en un anexo. También debe indicarse en un anexo el itinerario previsto entre los puntos de salida y de entrada, incluidas las posibles alternativas en caso de circunstancias imprevistas.»

- 15 El anexo II del Reglamento n° 1013/2006, sobre la información y documentación relativa a la notificación, indica, en su parte 1, titulada «Información que debe facilitarse en el documento de notificación o adjuntarse al mismo»:

«[...]»

13. Medios de transporte previstos.

14. Itinerario (punto de entrada y salida de cada país afectado, incluidas las oficinas de aduana de entrada y/o salida y/o exportación de la Comunidad) y ruta (trayecto entre puntos de entrada y salida) previstos, incluidas las posibles alternativas, también en caso de presentarse circunstancias imprevistas.

[...]»

- 16 Con el título «Información que debe facilitarse en el documento de movimiento o adjuntarse al mismo», la parte 2 de dicho anexo II tiene la siguiente redacción:

«[...]»

3. Medio de transporte.

[...]

5. Itinerario (punto de entrada y salida de cada país afectado, incluidas las oficinas de aduana de entrada y/o salida y/o exportación de la Comunidad) y ruta (trayecto entre puntos de entrada y salida) previstos, incluidas las posibles alternativas, también en caso de presentarse circunstancias imprevistas.

[...]»

Derecho húngaro

- 17 El artículo 19, apartado 1, de la Ley CLXXXV de 2012, de residuos (a hulladékról szóló 2012. évi CLXXXV. törvény): dispone lo siguiente:

«Podrán introducirse residuos en el territorio de Hungría con arreglo a lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y en el Decreto de Gobierno relativo al traslado transfronterizo de residuos.»

- 18 El artículo 86, apartado 1, de dicha Ley establece que:

«La autoridad de protección medioambiental impondrá una multa en materia de gestión de residuos, con arreglo al Decreto de Gobierno por el que se establecen normas detalladas relativas a las multas en materia de gestión de residuos, a toda persona física o jurídica, empresario individual u organismo sin personalidad jurídica que:

- a) infrinja lo dispuesto en una norma legislativa, acto jurídico de la Unión Europea directamente aplicable o resolución administrativa en materia de gestión de residuos,
 - b) realice una actividad de gestión de residuos sujeta a autorización, aprobación, registro o notificación sin disponer de tal autorización, aprobación, registro o notificación, o de un modo que difiera de éstos, o
 - c) no informe o no informe adecuadamente a la autoridad de protección medioambiental acerca de la producción o generación de subproductos, o utilice, distribuya o almacene residuos como productos o subproductos.»
- 19 El artículo 1 del Decreto de Gobierno n° 271, de 21 de diciembre de 2001, por el que se establecen la cuantía de las multas en materia de gestión de residuos y su modo de imposición y determinación (a hulladékgazdálkodási bírság mértékéről, valamint kiszabásának és megállapításának módjáról szóló 271/2001. (XII. 21.) Kormányrendelet; en lo sucesivo, «Decreto de Gobierno»), dispone lo siguiente:

«1. La cuantía de la multa —sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 2, apartados 4 a 8, y en el artículo 3, apartado 4— será la cantidad resultante de multiplicar las multas de base previstas en el presente Decreto por los coeficientes correspondientes a los factores modificadores de esas multas de base, con arreglo a lo dispuesto en el anexo.

[...]

3. El importe máximo de la multa de base en materia de gestión de residuos (en lo sucesivo, “multa de base”) será:

[...]

g) en caso de traslado transfronterizo ilícito de residuos peligrosos, un millón de forintos».

- 20 El artículo 3 de ese Decreto de Gobierno establece:

«1. Para determinar la multa, se fijará en primer lugar el importe de la multa de base.

[...]

4. En caso de traslado transfronterizo ilícito de residuos (importación, exportación o tránsito por el territorio nacional), la cuantía de la multa que habrá de pagarse será el producto de multiplicar la multa de base prevista en el artículo 1, apartado 3, letras f) a g), por el indicador del peso de los residuos. En el supuesto de que no pueda determinarse con precisión el peso de los residuos, deberá calcularse con el valor medio del intervalo de pesos, expresado en toneladas, que se determine mediante estimación.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 21 El 21 de octubre de 2013, un camión de Total Waste Recycling que transportaba una carga de 8 380 toneladas de residuos pertenecientes a la lista «ámbar» de residuos que figura en el anexo IV del Reglamento n° 1013/2006, a saber, residuos sujetos al procedimiento de notificación y autorización previas por escrito, fue sometido a un control en el puesto fronterizo de Nagylak cuando se disponía a entrar en el territorio húngaro.
- 22 Dicho control permitió determinar que la carga iba acompañada del documento de notificación previsto en el anexo I A del Reglamento n° 1013/2006, del documento de movimiento que figura en el anexo I B de ese Reglamento y de las autorizaciones administrativas previstas en dicho Reglamento. Sin embargo, el documento de notificación y las autorizaciones indicaban como punto preciso de entrada en el territorio húngaro el puesto fronterizo de Ártánd (Hungría), situado a cerca de 180 km al norte de Nagylak (Hungría). Total Waste Recycling declaró, a este respecto, que, debido a un error de comunicación, el conductor del camión había tratado de entrar en Hungría por el puesto fronterizo de Nagylak, situado más cerca de su domicilio.
- 23 Mediante resolución de 4 de febrero de 2014, la autoridad nacional de inspección impuso a Total Waste Recycling, con arreglo a la Ley CLXXXV de 2012, de residuos, el pago de una multa de 8 380 000 forintos húngaros (HUF) (alrededor de 26 864,26 euros) por incumplimiento de una obligación de gestión de residuos, así como 256 500 HUF (alrededor de 822,158 euros) en concepto de costas del procedimiento. Dicha autoridad fundamentó su decisión en que la carga de que se trata no había entrado en el territorio húngaro por el puesto fronterizo indicado en las autorizaciones y que Total Waste Recycling no había comunicado a las autoridades competentes el cambio con respecto al itinerario autorizado previamente, por lo que el traslado era ilícito con arreglo al artículo 2, punto 35, letra d), del Reglamento n° 1013/2006. Para determinar el importe de la multa, dicha autoridad tomó como importe de base máximo, con arreglo al Decreto de Gobierno, un millón de HUF (alrededor de 3 205,099 euros), que multiplicó por el peso de los residuos transportados.
- 24 En su recurso ante el Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (Tribunal de lo contencioso-administrativo y de lo social de Budapest), Total Waste Recycling solicita que se anule dicha resolución. Sostiene que no se produjo un «traslado ilícito» de residuos conforme al artículo 2, punto 35, letra d), del Reglamento n° 1013/2006, porque el «modo» en que se produjo el traslado en el sentido de esa disposición, en este caso por carretera, no había cambiado, sino que solamente se había modificado el itinerario. Asimismo, alega que de los anexos de dicho Reglamento se desprende que los conceptos de «medio de transporte» y de «itinerario» son diferentes: el punto 13 del anexo II de dicho Reglamento se refiere al «medio de transporte», mientras que el punto 14 de éste concierne al «itinerario».
- 25 La autoridad nacional de inspección solicita que se desestime el recurso contencioso-administrativo. Afirma que, dado que se modificó el itinerario previsto, Total Waste Recycling estaba obligada, en virtud del artículo 17, apartado 1, del Reglamento n° 1013/2006, a informar de forma inmediata a las autoridades competentes. Considera que la alegación de Total Waste Recycling basada en dicho anexo II es inadmisibles y que carece de pertinencia su intento de invocar la lista de abreviaturas y códigos que figura a continuación del anexo I A de dicho Reglamento.

26 El órgano jurisdiccional remitente considera que el tenor del Reglamento n° 1013/2006 no indica claramente si el hecho de que una carga de residuos entre en el país de tránsito por un lugar diferente del puesto fronterizo indicado en el documento de notificación y en la autorización debe considerarse un cambio del medio de transporte o un traslado de residuos realizado de un modo que no aparece especificado en la notificación y, en consecuencia, un «traslado ilícito» de residuos conforme al artículo 2, punto 35, letra d), de ese Reglamento, teniendo en cuenta asimismo la obligación que incumbe al notificante, en virtud del artículo 17, apartado 1, del Reglamento, de informar de forma inmediata a las autoridades competentes de todos los cambios sustanciales que afecten a los pormenores del traslado, incluidos el itinerario y el trayecto. Suponiendo que este traslado hubiera de considerarse ilícito, dicho órgano jurisdiccional se pregunta, además, sobre la proporcionalidad de la multa impuesta, teniendo en cuenta las circunstancias del litigio principal.

27 En estas circunstancias, el Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság (tribunal de lo contencioso-administrativo y de lo social de Budapest) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

- «1) ¿Debe entenderse que el traslado de residuos que se efectúe «de un modo que no aparezca especificado materialmente en [el documento] de notificación», conforme al artículo 2, punto 35, letra d), del Reglamento (CE) n° 1013/2006, se refiere a los medios de transporte indicados en los anexos IA y IB de dicho Reglamento (carretera, tren/ferrocarril, mar, aéreo, vías de navegación interior)?
- 2) ¿Puede el hecho de no informar a la autoridad en caso de cambio sustancial que afecte a los pormenores o condiciones de un traslado autorizado, según se establece en el artículo 17, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1013/2006, dar lugar a que se declare que el traslado de residuos se efectúa «de un modo que no [aparece] especificado materialmente en [el documento] de notificación», con arreglo al artículo 2, punto 35, letra d), de dicho Reglamento, y que, en consecuencia, se trata de un traslado de residuos ilícito?
- 3) ¿Procede considerar que se produce un cambio sustancial que afecta a los pormenores o condiciones de un traslado autorizado, de conformidad con el artículo 17, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1013/2006, cuando la entrada del traslado de residuos en el país de tránsito indicado se realiza por un puesto fronterizo distinto del especificado en la autorización o en el documento de notificación?
- 4) En el supuesto de que un traslado de residuos que entra en el país de tránsito por un lugar distinto del especificado en la autorización o en el documento de notificación deba considerarse un traslado de residuos ilícito, ¿puede considerarse proporcionada una multa impuesta por este motivo cuyo importe equivalga al de la multa que se impone al infractor de la obligación de obtener una autorización y de presentar una notificación previa por escrito?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre las tres primeras cuestiones prejudiciales

28 Mediante sus cuestiones prejudiciales primera a tercera, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 17, apartado 1, del Reglamento n° 1013/2006 debe interpretarse en el sentido de que el traslado de residuos como los incluidos en el anexo IV de ese Reglamento en el país de tránsito por un puesto fronterizo distinto del especificado en el documento de notificación y autorizado por las autoridades competentes debe considerarse un cambio sustancial que afecta a los pormenores o condiciones del traslado autorizado, según se establece en esa disposición, y, en caso afirmativo, si el hecho de no haber informado a las

autoridades competentes de dicho cambio da lugar a que el traslado de residuos sea ilícito al haberse efectuado «de un modo que no apare[ce] especificado materialmente en los documentos de notificación» en el sentido del artículo 2, punto 35, letra d), de dicho Reglamento.

- 29 Con carácter preliminar, ha de recordarse que del artículo 1, apartado 1, y del considerando 7 del Reglamento n° 1013/2006 resulta que éste establece procedimientos y regímenes de control para el traslado de residuos de forma que se tenga en cuenta la necesidad de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y la salud humana. En particular, de los artículos 3, apartado 1, y 4, apartado 1, de dicho Reglamento, en relación con el considerando 14 de éste, se desprende que los traslados entre Estados miembros de residuos destinados a su eliminación y de residuos peligrosos destinados a su valorización deben ser objeto de notificación previa por escrito a las autoridades competentes para que éstas puedan adoptar las medidas necesarias para la protección de la salud humana y del medio ambiente (véanse, en este sentido, las sentencias Ragn-Sells, C-292/12, EU:C:2013:820, apartado 52, y Shell Nederland y Belgian Shell, C-241/12 y C-242/12, EU:C:2013:821, apartado 32).
- 30 Para efectuar dicha notificación, el artículo 4 del Reglamento n° 1013/2006 exige que el notificante cumplimente tanto el documento de notificación que figura en el anexo I A de dicho Reglamento como, cuando sea pertinente, el documento de movimiento que figura en el anexo I B de ese Reglamento, incorporando o adjuntando a esos dos documentos la información y la documentación señaladas en el anexo II, partes 1 y 2, del citado Reglamento. Sobre la base de toda esa documentación e información notificadas a dichas autoridades, éstas conceden o deniegan su autorización a cada traslado de residuos, conforme al artículo 9 del Reglamento n° 1013/2006.
- 31 Después de la concesión de la autorización y en el supuesto de que se realicen cambios sustanciales que afecten a los pormenores o condiciones del traslado autorizado, incluidos los cambios de cantidad prevista, itinerario, trayecto, fecha de traslado o transportista, el artículo 17, apartado 1, del Reglamento n° 1013/2006 obliga al notificante a informar a las autoridades competentes afectadas y al destinatario de forma inmediata y, siempre que sea posible, antes de que se inicie el traslado.
- 32 A este respecto, ha de señalarse que de la lectura de dicho artículo 17, apartado 1, resulta evidente que los cambios de itinerario constituyen un «cambio sustancial que afect[a] a los pormenores o condiciones de un traslado autorizado». En efecto, al utilizar los términos «incluidos los cambios [...] de itinerario», la citada disposición indica que ese tipo de cambios puede constituir un cambio sustancial de los pormenores o condiciones de un traslado considerados esenciales.
- 33 Pues bien, como se deriva del anexo II, parte 1, punto 14, del Reglamento n° 1013/2006, el «itinerario» se define como «punto de entrada y salida de cada país afectado» por el traslado, es decir, como se indica en la casilla 15 del «Documento de notificación», recogido en el anexo I A de dicho Reglamento, los puestos de frontera.
- 34 Dichos puntos de salida y entrada deben indicarse en la casilla 15 del «Documento de notificación», lo que se señala tanto en el tenor de dicho documento como en el anexo I C, punto 26, del Reglamento n° 1013/2006, que contiene las instrucciones específicas para cumplimentar el documento en cuestión.
- 35 En consecuencia, el cambio de un puesto fronterizo como el del litigio principal equivale a un cambio del itinerario, lo que constituye, conforme al artículo 17, apartado 1, de dicho Reglamento, un «cambio sustancial» que afecta a los pormenores o condiciones del traslado autorizado, que debe comunicarse a las autoridades competentes.

- 36 Cuando se haya producido un cambio de este tipo, se dispone en el artículo 17, apartado 2, del Reglamento n° 1013/2006 que deberá efectuarse, en principio, una nueva notificación. En efecto, después de ese cambio, los pormenores del traslado anteriormente notificados y autorizados por las autoridades competentes ya no se ajustan a la realidad y, por tanto, no pueden considerarse autorizados.
- 37 Dicho traslado, que es distinto del indicado en la notificación efectuada, debe calificarse de «ilícito» al haberse efectuado «de un modo que no aparec[e] especificado materialmente en los documentos de notificación», a efectos del artículo 2, punto 35, letra d), del citado Reglamento.
- 38 Este análisis literal y contextual del Reglamento n° 1013/2006 resulta corroborado por una interpretación tecnológica de éste.
- 39 Así, ha de señalarse, a este respecto, que el considerando 1 del Reglamento n° 1013/2006 indica que el objetivo del Reglamento es la protección del medio ambiente. Además, según el considerando 7 del Reglamento, es importante organizar y regular la vigilancia y el control de los traslados de residuos de forma que se tenga en cuenta la necesidad de preservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente y la salud humana.
- 40 Por lo que respecta a los traslados de residuos incluidos en la lista «ámbar» de residuos que figura en el anexo IV del Reglamento n° 1013/2006, como los del litigio principal, el considerando 14 de dicho Reglamento señala que procede garantizar la supervisión y el control óptimos mediante el requisito de una autorización previa por escrito de dichos traslados y que, a su vez, este procedimiento debe conllevar una notificación previa, para que las autoridades competentes estén debidamente informadas y puedan adoptar todas las medidas necesarias para la protección de la salud humana y el medio ambiente, así como para que estas autoridades puedan formular objeciones razonadas al traslado.
- 41 Por lo tanto, la información exigida en el documento de notificación que figura en el anexo I A del Reglamento n° 1013/2006, como el puesto fronterizo del traslado, es necesaria para la buena ejecución de las misiones de las autoridades competentes.
- 42 Por consiguiente, si un cambio del puesto fronterizo del traslado indicado en el documento de notificación y respecto del que dichas autoridades han otorgado su autorización se produjera sin que éstas fueran informadas de él, en infracción del artículo 17, apartado 1, del Reglamento n° 1013/2006, dichas misiones de vigilancia y control ya no podrían garantizarse de manera óptima, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.
- 43 En consecuencia, dicho cambio debe considerarse esencial y comprendido por este motivo en el ámbito de aplicación del artículo 17, apartado 1, de modo que un traslado efectuado en el país de tránsito por un puesto fronterizo distinto del indicado en el documento de notificación, sin que las autoridades competentes afectadas hayan sido informadas de él y sin que se haya efectuado una nueva notificación del traslado, debe calificarse de «traslado ilícito». Una interpretación contraria privaría de efectividad a los procedimientos y regímenes de control establecidos por el Reglamento n° 1013/2006.
- 44 Esta conclusión no puede quedar desvirtuada por el problema de terminología que constituye el objeto de la primera cuestión prejudicial planteada por el órgano jurisdiccional remitente. Mediante dicha cuestión, éste solicita que se dilucide, en esencia, si en la expresión «que se efectúe [...] de un modo que no aparezca especificado materialmente en los documentos de notificación», que figura en la definición de «traslado ilícito» establecida en el artículo 2, punto 35, letra d), del Reglamento n° 1013/2006, el término «modo» («módon», en húngaro) se refiere únicamente a los medios de transporte (szállítás módjai) (carretera, tren/ferrocarril, mar, aéreo, vías de navegación interior) indicados en los anexos I A y I B de dicho Reglamento.

- 45 La razón por la que se plantea esta cuestión al Tribunal de Justicia se debe a la versión húngara del Reglamento n° 1013/2006, que es distinta de las otras versiones lingüísticas de este Reglamento. En efecto, con excepción de la casilla 8 del «Documento de notificación», que figura en el anexo I A de dicho Reglamento, donde se utilizan correctamente los términos «szállítási eszköz» para traducir los términos «medios de transporte», estos últimos se tradujeron en la lista de abreviaturas y códigos que figura a continuación de dicho anexo I A, así como en los anexos I B (casilla 8 y lista de abreviaturas y códigos que figura a continuación de dicho anexo I B) y II (parte 1, punto 13, y parte 2, punto 3) de ese Reglamento, por los términos «szállítás módjait», empleando así el equivalente en húngaro de la palabra francesa «manière», es decir, el término «mód» (modo). Ello ha permitido a Total Waste Recycling sostener que sólo existe «traslado ilícito» en el sentido del artículo 2, punto 35, letra d), del Reglamento n° 1013/2006 cuando el medio de transporte utilizado difiere del indicado en la notificación.
- 46 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la formulación utilizada en una de las versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión no puede constituir la única base para la interpretación de dicha disposición ni se le puede reconocer carácter prioritario frente a otras versiones lingüísticas. Las disposiciones del Derecho de la Unión deben, en efecto, interpretarse y aplicarse de manera uniforme, a la luz de las versiones establecidas en todas las lenguas de la Unión Europea. En caso de divergencia entre las distintas versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión, la disposición de que se trate debe interpretarse en función de la estructura general y de la finalidad de la normativa en la que se integra (véase, en particular, la sentencia Léger, C-528/13, EU:C:2015:288, apartado 35 y jurisprudencia citada).
- 47 Pues bien, por lo que respecta a la estructura general y a la finalidad del Reglamento n° 1013/2006, se ha indicado en los apartados 33 a 43 de la presente sentencia que, para que las autoridades competentes en materia de traslados de residuos puedan adoptar todas las medidas necesarias para la protección del medio ambiente y la salud humana en el marco de sus misiones de vigilancia y de control, dichas autoridades deben ser debidamente informadas y que, a este respecto, es indispensable que dispongan de la información exigida en el documento de notificación que figura en el anexo I A de dicho Reglamento, y no sólo de la información relativa al medio de transporte utilizado.
- 48 De ello se deduce que, conforme a la estructura general y a la finalidad del Reglamento n° 1013/2006, debe adoptarse la interpretación con arreglo a la cual no cabe entender que el término «modo» que figura en el artículo 2, punto 35, letra d), de ese Reglamento significa únicamente «medio de transporte», sino que debe recibir una acepción amplia, en el sentido de que se refiere a circunstancias o pormenores del traslado que incluyen el itinerario de éste.
- 49 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede responder a las tres primeras cuestiones prejudiciales que el artículo 17, apartado 1, del Reglamento n° 1013/2006 debe interpretarse en el sentido de que el traslado de residuos como los incluidos en el anexo IV de ese Reglamento en el país de tránsito por un puesto fronterizo distinto del especificado en el documento de notificación y autorizado por las autoridades competentes debe considerarse un cambio sustancial que afecta a los pormenores o condiciones del traslado autorizado, por lo que el hecho de no haber informado a las autoridades competentes de dicho cambio da lugar a que el traslado de residuos sea ilícito al haberse efectuado «de un modo que no apare[ce] especificado materialmente en los documentos de notificación» en el sentido del artículo 2, punto 35, letra d), de dicho Reglamento.

Sobre la cuarta cuestión prejudicial

- 50 Mediante su cuarta cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 50, apartado 1, del Reglamento n° 1013/2006, según el cual las sanciones aplicadas por los Estados miembros en caso de violación de las disposiciones de dicho Reglamento deben ser proporcionadas, ha de interpretarse en el sentido de que se opone a la imposición de una multa que

sanciona el traslado de residuos como los incluidos en el anexo IV de dicho Reglamento en el país de tránsito por un puesto fronterizo distinto del especificado en el documento de notificación autorizado por las autoridades competentes, porque el importe de esa multa equivale al de la multa impuesta en caso de infracción de la obligación de obtener una autorización y de presentar una notificación previa por escrito.

- 51 A este respecto, procede señalar que el artículo 50, apartado 1, del Reglamento n° 1013/2006 exige a los Estados miembros que determinen «las normas relativas a las sanciones que deberán imponerse en caso de violación de las disposiciones [de ese] Reglamento [...]. Las sanciones establecidas deberán ser efectivas, proporcionadas y disuasorias». Ha de señalarse que dicho Reglamento no contiene normas más precisas en lo que respecta al establecimiento de dichas sanciones nacionales y no fija, en particular, ningún criterio explícito para apreciar el carácter proporcionado de tales sanciones.
- 52 Pues bien, según reiterada jurisprudencia, en caso de no existir una armonización de la legislación de la Unión en el ámbito de las sanciones aplicables por los incumplimientos de las condiciones previstas en un régimen establecido por dicha normativa, los Estados miembros son competentes para establecer las sanciones que consideren adecuadas. No obstante, están obligados a ejercer esta competencia respetando el Derecho de la Unión y sus principios generales y, por consiguiente, respetando el principio de proporcionalidad (véase, en particular, la sentencia Urban, C-210/10, EU:C:2012:64, apartado 23 y jurisprudencia citada).
- 53 A este respecto, ha de recordarse que, al objeto de apreciar si la sanción de que se trata es conforme con el principio de proporcionalidad, es preciso tener en cuenta, en particular, la naturaleza y la gravedad de la infracción que se penaliza con esa sanción, así como el método para la determinación de su cuantía (véase, en particular, la sentencia Rodopi-M 91, C-259/12, EU:C:2013:414, apartado 38 y jurisprudencia citada). Por tanto, el principio de proporcionalidad se exige a los Estados miembros también en lo relativo a la apreciación de los elementos que pueden tenerse en cuenta para fijar la multa (sentencia Urbán, C-210/10, EU:C:2012:64, apartado 54).
- 54 Sin embargo, corresponderá, en definitiva, al órgano jurisdiccional nacional, tomando en consideración todas las circunstancias fácticas y jurídicas que caractericen el asunto del que conozca, apreciar si el importe de la sanción no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos por la legislación de que se trate. En efecto, la aplicación concreta de este principio de proporcionalidad incumbe al juez remitente, que debe verificar la compatibilidad de las medidas nacionales con el Derecho de la Unión, dado que el Tribunal de Justicia sólo es competente para proporcionarle todos los elementos de interpretación pertenecientes al ámbito del Derecho de la Unión que puedan permitirle apreciar dicha compatibilidad (véase, en particular, en este sentido la sentencia Profaktor Kulesza, Frankowski, Józwiak, Orłowski, C-188/09, EU:C:2010:454, apartado 30 y jurisprudencia citada).
- 55 Por lo que atañe a las sanciones aplicadas en caso de infracción de las disposiciones del Reglamento n° 1013/2006, el cual pretende garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud humana, el juez nacional está obligado, en el marco del control de la proporcionalidad de dicha sanción, a tomar especialmente en consideración los riesgos que puede provocar esa infracción en el ámbito de la protección del medio ambiente y de la salud humana.
- 56 Así pues, debe señalarse que la imposición de una multa que sanciona el traslado de residuos como los incluidos en el anexo IV de dicho Reglamento en el país de tránsito por un puesto fronterizo distinto del especificado en el documento de notificación y autorizado por las autoridades competentes, cuyo importe de base equivale al aplicado en caso de infracción de la obligación de obtener una autorización y de presentar una notificación previa por escrito, sólo puede considerarse proporcionado si las circunstancias que caracterizan la infracción cometida permiten constatar que se trata de infracciones de gravedad equivalente.

- 57 Habida cuenta de las consideraciones expuestas, procede responder a la cuarta cuestión prejudicial que el artículo 50, apartado 1, del Reglamento n° 1013/2006, según el cual las sanciones aplicadas por los Estados miembros en caso de violación de las disposiciones de dicho Reglamento deben ser proporcionadas, ha de interpretarse en el sentido de que la imposición de una multa que sanciona el traslado de residuos como los incluidos en el anexo IV de dicho Reglamento en el país de tránsito por un puesto fronterizo distinto del especificado en el documento de notificación y autorizado por las autoridades competentes, cuyo importe de base equivale al de la multa impuesta en caso de infracción de la obligación de obtener una autorización y de presentar una notificación previa por escrito, sólo puede considerarse proporcionada si las circunstancias que caracterizan la infracción cometida permiten constatar que se trata de infracciones de gravedad equivalente. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional verificar, tomando en consideración todas las circunstancias fácticas y jurídicas que caractericen el asunto del que conoce, especialmente los riesgos que puede causar la infracción en el ámbito de la protección del medio ambiente de la salud humana, si el importe de la sanción no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos que consisten en garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud humana.

Costas

- 58 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional remitente, corresponde a éste resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia sin ser partes del litigio principal no pueden ser objeto de reembolso.

En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Séptima) declara:

- 1) **El artículo 17, apartado 1, del Reglamento (CE) n° 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 669/2008 de la Comisión, de 15 de julio de 2008, debe interpretarse en el sentido de que el traslado de residuos como los incluidos en el anexo IV de ese Reglamento en el país de tránsito por un puesto fronterizo distinto del especificado en el documento de notificación y autorizado por las autoridades competentes debe considerarse un cambio sustancial que afecta a los pormenores o condiciones del traslado autorizado, por lo que el hecho de no haber informado a las autoridades competentes de dicho cambio da lugar a que el traslado de residuos sea ilícito al haberse efectuado «de un modo que no aparec[e] especificado materialmente en los documentos de notificación» en el sentido del artículo 2, punto 35, letra d), de dicho Reglamento.**

- 2) El artículo 50, apartado 1, del Reglamento n° 1013/2006, en su versión modificada por el Reglamento n° 669/2008, según el cual las sanciones aplicadas por los Estados miembros en caso de violación de las disposiciones de dicho Reglamento deben ser proporcionadas, ha de interpretarse en el sentido de que la imposición de una multa que sanciona el traslado de residuos como los incluidos en el anexo IV de dicho Reglamento en el país de tránsito por un puesto fronterizo distinto del especificado en el documento de notificación y autorizado por las autoridades competentes, cuyo importe de base equivale al de la multa impuesta en caso de infracción de la obligación de obtener una autorización y de presentar una notificación previa por escrito, sólo puede considerarse proporcionada si las circunstancias que caracterizan la infracción cometida permiten constatar que se trata de infracciones de gravedad equivalente. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional verificar, tomando en consideración todas las circunstancias fácticas y jurídicas que caractericen el asunto del que conoce, especialmente los riesgos que puede causar la infracción en el ámbito de la protección del medio ambiente de la salud humana, si el importe de la sanción no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos que consisten en garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud humana.

Firmas