



## Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL  
SR. HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE  
presentadas el 24 de enero de 2019<sup>1</sup>

**Asunto C-634/17**

**ReFood GmbH & Co. KG**  
**contra**  
**Landwirtschaftskammer Niedersachsen**

[Petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Oldenburg (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Oldemburgo, Alemania)]

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Traslados de residuos en el interior de la Unión —  
Ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 — Artículo 1, apartado 3, letra d) —  
Ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1069/2009 — Traslado de subproductos animales»

1. Las cuestiones prejudiciales planteadas por el Verwaltungsgericht Oldenburg (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Oldemburgo, Alemania), que tienen como telón de fondo la legalidad de un traslado de subproductos animales de los Países Bajos a Alemania, brindan al Tribunal de Justicia la oportunidad de interpretar por primera vez el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos,<sup>2</sup> en virtud del cual dicho Reglamento no se aplica a «los traslados sujetos a los requisitos de aprobación con arreglo al Reglamento (CE) n.º 1774/2002 [<sup>3</sup>]», y, por consiguiente, la ocasión de delimitar el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006.<sup>4</sup>

2. Si bien la presente petición de decisión prejudicial plantea cuestiones complejas en torno a la articulación de preceptos de Derecho derivado, también insta al Tribunal de Justicia a realizar importantes aclaraciones —a pesar de cierta complejidad técnica— en materia de traslado de residuos y, en particular, de traslado de subproductos animales.

3. Así, la respuesta del Tribunal de Justicia tendrá consecuencias muy concretas en las formalidades que deben observarse en los traslados de subproductos animales de la categoría 3 dentro de la Unión Europea. Pues bien, tal cuestión resulta esencial a efectos de las consideraciones medioambientales y de salud pública vinculadas a la política de gestión de residuos y de subproductos, en particular, de origen animal.<sup>5</sup>

1 Lengua original: francés.

2 DO 2006, L 190, p. 1.

3 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de octubre de 2002, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales no destinados al consumo humano (DO 2002, L 273, p. 1).

4 Esta no es la primera vez que surge la cuestión de la articulación entre la legislación sobre traslado de residuos y la relativa a los subproductos animales. Sin embargo, en la sentencia de 1 de marzo de 2007, KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123), el Tribunal de Justicia no se pronunció directamente sobre la articulación entre el Reglamento n.º 1013/2006 y el Reglamento n.º 1774/2002, ya que el primero no era aplicable *ratione temporis* al litigio principal.

5 Como el legislador de la Unión indicó claramente en el considerando 6 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO 2008, L 312, p. 3): «el primer objetivo de cualquier política en materia de residuos debe ser reducir al mínimo los efectos negativos de la generación y la gestión de los residuos para la salud humana y el medio ambiente».

4. En las presentes conclusiones expondré los motivos por los que, en mi opinión, el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 debe interpretarse en el sentido de que el traslado de subproductos animales de la categoría 3 en cuestión está comprendido, salvo disposición expresa en contrario, en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1069/2009<sup>6</sup> y no en el del Reglamento n.º 1013/2006.

## I. Marco jurídico

### A. Reglamento n.º 1013/2006

5. Los considerandos 11 y 12 del Reglamento n.º 1013/2006 declaran lo siguiente:

«(11) Es necesario evitar la duplicación con el Reglamento [n.º 1774/2002], que ya contiene disposiciones que abarcan el envío en general, la canalización y el movimiento (recogida, transporte, manipulación, procesado, uso, valorización o eliminación, mantenimiento de un registro, documentos de acompañamiento y trazabilidad) de subproductos animales que se trasladan dentro de, a y desde la Comunidad.

(12) A más tardar en la fecha de entrada en vigor del presente Reglamento, la Comisión debe presentar un informe sobre la relación entre la legislación sectorial vigente en materia de sanidad animal y salud pública y las disposiciones del presente Reglamento, y debe presentar en el mismo plazo cuantas propuestas sean necesarias para adaptar dicha legislación al presente Reglamento con el fin de alcanzar un nivel equivalente de control.»

6. A tenor del artículo 1, apartado 3, de ese Reglamento:

«Quedan excluidos del ámbito de aplicación del presente Reglamento:

[...]

d) los traslados sujetos a los requisitos de aprobación con arreglo al Reglamento [n.º 1774/2002];

[...]».

7. Conforme al artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento, los traslados que tengan por objeto residuos destinados a operaciones de eliminación y residuos destinados a operaciones de valorización —estos últimos por tratarse en particular de residuos enumerados en la lista ámbar—<sup>7</sup> están sujetos al procedimiento de notificación y autorización previas por escrito que prevé el Reglamento n.º 1013/2006. En virtud del artículo 3, apartado 2, de este Reglamento, los requisitos de información general establecidos en el artículo 18 del propio Reglamento se aplicarán cuando la cantidad de residuos trasladados sobrepase los 20 kg de mezclas de determinados residuos o de determinados residuos contaminados.

<sup>6</sup> Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento n.º 1774/2002 (DO 2009, L 300, p. 1). A todos los efectos pertinentes conviene destacar que, como el Reglamento n.º 1774/2002 fue derogado por el Reglamento n.º 1069/2009, el legislador de la Unión precisó, en el artículo 54 de este último, que las menciones al Reglamento n.º 1774/2002 en la legislación deben entenderse referidas al Reglamento n.º 1069/2009.

<sup>7</sup> Derivada de la normativa de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, firmado el 22 de marzo de 1989, aprobado en nombre de la Comunidad Económica Europea mediante la Decisión 93/98/CEE del Consejo, de 1 de febrero de 1993 (DO 1993, L 39, p. 1; en lo sucesivo, «Convenio de Basilea»). La clasificación de los residuos en dos listas, verde y ámbar, depende de la peligrosidad de los residuos y de los procedimientos aplicables a su traslado. Sobre la clasificación y sus consecuencias, véase de Sadeleer, N., *Droit des déchets de l'UE; De l'élimination à l'économie circulaire*, Bruylant, Bruselas, 2016, pp. 360, 364 y 378 a 382.

## **B. Directiva 2008/98**

8. Los considerandos 12 y 13 de la Directiva 2008/98 enuncian lo siguiente:

- «(12) El Reglamento [n.º 1774/2002] dispone, entre otras cosas, unos controles proporcionados para la recogida, el transporte, la transformación, el uso y la eliminación de todos los subproductos animales, incluidos los residuos de origen animal, impidiendo que presenten un riesgo para la salud animal o humana. Por consiguiente, es necesario aclarar el vínculo que existe con dicho Reglamento para que no exista duplicación de normas y se excluyan del ámbito de aplicación de la presente Directiva los subproductos animales cuando están destinados a usos que no son considerados operaciones con residuos.
- (13) A la luz de la experiencia obtenida a través de la aplicación del Reglamento [n.º 1774/2002], es conveniente aclarar el ámbito de aplicación de la normativa sobre residuos y de sus disposiciones sobre residuos peligrosos, cuando se trata de subproductos animales regulados por el Reglamento [n.º 1774/2002]. Si los subproductos animales plantean un riesgo potencial para la salud, el instrumento jurídico adecuado para abordar ese riesgo es el Reglamento [n.º 1774/2002] y deben evitarse solapamientos innecesarios con la legislación de residuos.»

9. En virtud del artículo 2, apartado 2, de esa Directiva:

«Queda excluido lo siguiente del ámbito de aplicación de la presente Directiva en la medida en que ya está cubierto por otra normativa comunitaria:

[...]

- b) subproductos animales, incluidos los productos transformados cubiertos por el Reglamento [n.º 1774/2002], excepto los destinados a la incineración, los vertederos o utilizados en una planta de gas o de compostaje;

[...]».

## **C. Reglamento n.º 1069/2009**

10. Los considerandos 5, 6, 57 y 58 del Reglamento n.º 1069/2009 exponen lo siguiente:

- «(5) Conviene establecer normas sanitarias de la Comunidad, dentro de un marco coherente y global, para la recogida, el transporte, la manipulación, el tratamiento, la transformación, el procesamiento, el almacenamiento, la introducción en el mercado, la distribución, el uso o la eliminación de los subproductos animales.
- (6) Esas normas generales deben ser proporcionales al riesgo que entrañen para la salud pública y la salud animal los subproductos animales cuando los manipulan los explotadores en las distintas fases de la cadena, desde la recogida hasta su uso o eliminación. Las normas también deben tomar en consideración los riesgos que estas operaciones suponen para el medio ambiente. El marco comunitario debe incluir normas sanitarias sobre la introducción en el mercado, inclusive el comercio intracomunitario y la importación de subproductos animales, según proceda.

[...]

- (57) En aras de la coherencia de la legislación comunitaria, es necesario aclarar la relación entre las disposiciones del presente Reglamento y la legislación comunitaria sobre residuos. En particular, debe garantizarse la coherencia con las prohibiciones de las exportaciones de residuos que

establece el Reglamento [n.º 1013/2006]. A fin de prevenir posibles efectos perjudiciales para el medio ambiente, debe prohibirse la exportación de subproductos animales y productos derivados para su eliminación en vertederos o mediante incineración. Asimismo, a fin de evitar posibles daños para el medio ambiente y riesgos para la salud pública y la salud animal, debe evitarse la exportación de subproductos animales y productos derivados cuando el objetivo consista en utilizarlos en plantas de biogás o de compostaje a terceros países que no sean miembros de la [OCDE]. Al aplicar las disposiciones sobre las excepciones a la prohibición de exportación, la Comisión tendrá la obligación de observar plenamente en sus decisiones el [Convenio de Basilea], incluida la modificación de este Convenio contemplada en la Decisión III/1 de la Conferencia de las Partes, que se aprobó, en nombre de la Comunidad, mediante la Decisión 97/640/CE del Consejo [8] y se aplicó mediante el Reglamento [n.º 1013/2006].

(58) Por otro lado, debe garantizarse que los subproductos animales mezclados o contaminados con residuos peligrosos, enumerados en la Decisión 2000/532/CE de la Comisión, de 3 de mayo de 2000, que sustituye a la Decisión 94/3/CE 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, y a la Decisión 94/904/CE del Consejo, por la que se establece una lista de residuos peligrosos en virtud del apartado 4 del artículo 1 de la Directiva 91/689/CEE del Consejo, relativa a los residuos peligrosos [9], solo se importen, se exporten o se envíen entre los Estados miembros de conformidad con el Reglamento [n.º 1013/2006]. Es necesario establecer también normas sobre el envío de ese material dentro de un mismo Estado miembro.»

11. El artículo 2, apartado 2, de ese Reglamento prevé lo siguiente:

«El presente Reglamento no se aplicará a los subproductos animales indicados a continuación:

[...]

g) los residuos de cocina, salvo si:

[...]

iii) se destinan a ser procesados mediante esterilización a presión o mediante los métodos mencionados en el artículo 15, apartado 1, letra b), párrafo primero, o a ser transformados en biogás o para compostaje;

[...]».

12. A tenor del artículo 8 de dicho Reglamento:

«El material de la categoría 1 incluirá los subproductos animales siguientes:

[...]

f) los residuos de cocina procedentes de medios de transporte que operen a escala internacional;

[...]».

8 Decisión del Consejo, de 22 de septiembre de 1997, por la que se aprueba, en nombre de la Comunidad, la enmienda al Convenio sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (Convenio de Basilea), como se establece en la Decisión III/1 de la Conferencia de las Partes (DO 1997, L 272, p. 45).

9 DO 2000, L 226, p. 3.

13. En virtud del artículo 10 del Reglamento n.º 1069/2009:

«El material de la categoría 3 incluirá los subproductos animales siguientes:

[...]

p) los residuos de cocina distintos de los contemplados en el artículo 8, letra f).»

14. El artículo 48, apartados 1 a 6, del mencionado Reglamento estipula lo siguiente:

«1. Cuando un explotador desee enviar a otro Estado miembro materiales de la categoría 1, materiales de la categoría 2, harina de carne y huesos o grasas animales derivadas de materiales de la categoría 1 y de materiales de la categoría 2, informará a la autoridad competente del Estado miembro de origen y a la autoridad competente del Estado miembro de destino.

La autoridad competente del Estado miembro de destino decidirá, previa solicitud del explotador y dentro de un plazo determinado, si:

- a) rechaza la recepción del envío;
- b) acepta el envío sin condiciones, o bien
- c) supedita la aceptación del envío a las siguientes condiciones:
  - i) si los productos derivados no se sometieron a una esterilización a presión, deberán someterse a ese tratamiento, o bien
  - ii) los subproductos animales o productos derivados deberán cumplir todas las condiciones para su envío que estén justificadas por la protección de la salud pública y la salud animal de tal manera que se garantice que los subproductos animales y los productos derivados se manipulen de conformidad con el presente Reglamento.

2. Se podrán adoptar formatos para las solicitudes de los explotadores a que se refiere el apartado 1 de conformidad con el procedimiento de reglamentación contemplado en el artículo 52, apartado 3.

3. La autoridad competente del Estado miembro de origen informará a la autoridad competente del Estado miembro de destino, a través del sistema Traces de conformidad con la Decisión 2004/292/CE [de la Comisión, de 30 de marzo de 2004, relativa a la aplicación del sistema Traces y por la que se modifica la Decisión 92/486/CEE<sup>10</sup>], de cada envío destinado a este último:

- a) de los subproductos animales o los productos derivados mencionados en el apartado 1;
- b) de proteínas animales procesadas derivadas de material de la categoría 3.

Una vez informada del envío, la autoridad competente del Estado miembro de destino notificará a la autoridad competente del Estado miembro de origen la llegada de cada envío a través del sistema Traces.

<sup>10</sup> DO 2004, L 94, p. 63.

4. Los materiales de las categorías 1 y 2, la harina de carne y huesos y las grasas animales que se mencionan en el apartado 1 se transportarán directamente al establecimiento o planta de destino, que deberá estar registrada o autorizada de conformidad con los artículos 23, 24 y 44, o, en el caso del estiércol, a la explotación de destino.

5. Cuando se envíen subproductos animales o productos derivados a otros Estados miembros a través del territorio de un tercer país, se enviarán en medios de transporte precintados e irán acompañados de un certificado sanitario.

Los envíos precintados solo podrán volver a entrar en la Comunidad por un puesto de inspección fronterizo, de conformidad con el artículo 6 de la Directiva 89/662/CEE [del Consejo, de 11 de diciembre de 1989, relativa a los controles veterinarios aplicables en los intercambios intracomunitarios con vistas a la realización del mercado interior<sup>11</sup>].

6. No obstante lo dispuesto en los apartados 1 a 5, los subproductos animales o los productos derivados a que se hace referencia en dichos apartados que hayan sido mezclados o contaminados con cualquiera de los residuos clasificados como peligrosos en la Decisión [2000/532] podrán enviarse a otros Estados miembros únicamente si se observan los requisitos del Reglamento [n.º 1013/2006].»

15. El artículo 54 del mismo Reglamento dispone lo siguiente:

«Quedará derogado el Reglamento [n.º 1774/2002] con efectos a partir del 4 de marzo de 2011.

Las referencias al Reglamento [n.º 1774/2002] se entenderán hechas al presente Reglamento y se leerán con arreglo al cuadro de correspondencias que figura en el anexo.»

## II. Hechos del litigio principal y cuestiones prejudiciales

16. El 7 de abril de 2014, la policía alemana revisó un camión conducido por un empleado de ReFood GmbH & Co. KG, parte demandante en el procedimiento principal, cargado con subproductos animales de la categoría 3 en el sentido del Reglamento n.º 1069/2009, recogidos en los Países Bajos, durante su traslado a un establecimiento de ReFood situado en Alemania, donde debían ser transformados para, a continuación, ser objeto de una operación de valorización en una planta de biogás situada también en Alemania.

17. A raíz de ese control policial, la Landwirtschaftskammer Niedersachsen (Cámara de Agricultura de Baja Sajonia, Alemania), parte demandada en el procedimiento principal, ordenó a ReFood que devolviera dichos residuos a los Países Bajos debido a que, para trasladarlos, era imperativo respetar el procedimiento de notificación establecido en el artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1013/2006.

18. El 16 de julio de 2014, ReFood interpuso un recurso ante el órgano jurisdiccional remitente para impugnar la legalidad de la orden conminatoria dictada por la Cámara de Agricultura de Baja Sajonia.

19. Dicho órgano jurisdiccional señala que, en caso de traslado ilícito de residuos que no haya sido notificado, la Gesetz zur Ausführung der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen und des Basler Übereinkommens vom 22. März 1989 über die Kontrolle der grenzüberschreitenden Verbringung gefährlicher Abfälle und ihrer Entsorgung (Ley relativa a la ejecución del Reglamento n.º 1013/2006 y

<sup>11</sup> DO 1989, L 395, p. 13.



del Convenio de Basilea),<sup>12</sup> de 19 de julio de 2007, faculta a la autoridad nacional competente para dictar las órdenes conminatorias necesarias a fin de garantizar que los residuos en cuestión sean retirados por la persona obligada a notificar su traslado de conformidad con el artículo 2, punto 15, del Reglamento n.º 1013/2006.

20. No obstante, el órgano jurisdiccional remitente agrega que, cuando el traslado en cuestión está excluido del ámbito de aplicación de ese Reglamento en virtud de su artículo 1, apartado 3, letra d), no puede dictarse dicha orden conminatoria.

21. Por cuanto la legalidad de la orden conminatoria dictada contra ReFood depende de si el traslado de residuos en cuestión se halla comprendido en el ámbito de aplicación de las disposiciones del Reglamento n.º 1013/2006 y estaba sujeto a un procedimiento de notificación en virtud de dicho Reglamento, el órgano jurisdiccional remitente observa que ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ni los trabajos preparatorios del propio Reglamento le permiten determinar la interpretación del artículo 1, apartado 3, letra d), del citado Reglamento.

22. En estas circunstancias, el *Verwaltungsgericht Oldenburg* (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Oldemburgo) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) Debe interpretarse [el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006] en el sentido de que excluye todos los traslados comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento [n.º 1069/2009] con arreglo al artículo 2 de este último?

En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:

2) ¿Debe interpretarse dicha disposición en el sentido de que excluye los traslados para los cuales existe un régimen de recogida, transporte, identificación y trazabilidad con arreglo al Reglamento [n.º 1069/2009], en relación con el Reglamento (UE) n.º 142/2011 de la Comisión, de 25 de febrero de 2011, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento n.º 1069/2009 y de la Directiva 97/78/CE del Consejo en cuanto a determinadas muestras y unidades exentas de los controles veterinarios en la frontera en virtud de la misma (DO 2011, L 54, p. 1)?

En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión:

3) ¿Debe interpretarse dicha disposición en el sentido de que excluye únicamente los traslados sujetos a autorización con arreglo al artículo 48, apartado 1, del Reglamento [n.º 1069/2009]?»

### III. Análisis

23. Con carácter preliminar, considero importante destacar dos puntos.

24. Por una parte, ha quedado acreditado que los productos de que se trata son residuos de cocina que, en la medida en que no proceden de medios de transporte que operan a escala internacional, deben ser considerados subproductos animales de la categoría 3 en el sentido del artículo 10, letra p), del Reglamento n.º 1069/2009. También es pacífico que, en virtud del artículo 2, apartado 2, letra g), inciso iii), del Reglamento n.º 1069/2009, los residuos de cocina, consistentes en subproductos animales y destinados a ser procesados mediante esterilización o transformados en biogás o utilizados para compostaje, están comprendidos en el ámbito de aplicación de dicho Reglamento.

<sup>12</sup> BGBl. I, p. 1462.

25. Por otra parte, las tres cuestiones prejudiciales que se plantean no se prestan a un examen sucesivo, sino que, por el contrario, exigen un análisis conjunto.

26. En efecto, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si la expresión «traslados [de residuos] sujetos a los requisitos de aprobación con arreglo al Reglamento [n.º 1774/2002]» que el legislador de la Unión utilizó en el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 debe interpretarse de forma que se excluyan del ámbito de aplicación de dicho Reglamento todos los traslados contemplados en el Reglamento n.º 1069/2009 o únicamente algunos de ellos que cumplen las condiciones específicas impuestas por este último.

27. En el marco del litigio principal, la interpretación del Tribunal de Justicia determinará la aplicabilidad del Reglamento n.º 1013/2006 y, por consiguiente, la aplicabilidad del procedimiento de notificación previsto, para residuos como los controvertidos en el litigio principal, en el artículo 3, apartado 1, letra b), de dicho Reglamento.

28. A la luz de estas consideraciones, examinaré si el traslado de residuos como los controvertidos en el litigio principal, es decir, subproductos animales de la categoría 3, de los Países Bajos a Alemania está o no sujeto a ese procedimiento de notificación.

29. En último término, para responder a esta cuestión es preciso determinar si dicho traslado se halla comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1069/2009, que rige exclusivamente los subproductos animales y los traslados de esos productos, o bien en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, que establece los requisitos para la licitud de los traslados de subproductos animales con excepción de los «traslados sujetos a los requisitos de aprobación con arreglo al Reglamento [n.º 1774/2002]».

30. En primer lugar, al igual que la Comisión, observo a este respecto que, como el Reglamento n.º 1013/2006 no define esa expresión, el tenor literal del artículo 1, apartado 3, letra d), de dicho Reglamento no ofrece una solución indiscutible al problema que se plantea ante el Tribunal de Justicia.<sup>13</sup>

31. Además, esa expresión tampoco figura en el Reglamento n.º 1774/2002 ni en el Reglamento n.º 1069/2009.

32. Por una parte, es necesario constatar que en el Reglamento n.º 1774/2002 el transporte o el traslado de subproductos animales no estaba sujeto a ningún tipo de aprobación.<sup>14</sup> En particular, el artículo 8 del Reglamento n.º 1774/2002 no exigía la «aprobación» del transporte de subproductos animales.<sup>15</sup>

33. Por otra parte, los requisitos impuestos por el Reglamento n.º 1069/2009 no son inequívocos.

34. En particular, las distintas versiones lingüísticas de este Reglamento no permiten aclarar definitivamente su significado. Además, el hecho de que la presente petición de decisión prejudicial se base en la versión en alemán del Reglamento n.º 1069/2009 demuestra, *a fortiori*, la ambigüedad de los términos de dicho Reglamento.

13 La excepción que figura en el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 no había sido prevista por el legislador de la Unión en el Reglamento (CEE) n.º 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 1993, L 30, p. 1), por lo que la legislación anterior no puede guiar la interpretación de esa disposición.

14 De conformidad con los artículos 10 a 15 de dicho Reglamento, las autorizaciones se referían a las plantas intermedias, los almacenes, las plantas de incineración y coincineración, las plantas de transformación, las plantas oleoquímicas y las plantas de biogás y de compostaje.

15 Independientemente de la versión lingüística de la disposición, esta sometía a autorización del Estado miembro destinatario el transporte hacia ese Estado miembro de subproductos animales de las categorías 1 y 2, excluyendo los de la categoría 3.



35. Así, la postura de la Cámara de Agricultura de Baja Sajonia, según la cual el traslado de residuos controvertido está comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006 y debe notificarse, se basa —como se desprende de la documentación remitida al Tribunal de Justicia— en la premisa de que, como el artículo 48, apartado 2, del Reglamento n.º 1069/2009 hace referencia a «solicitudes de autorización» para el envío de determinados subproductos animales de las categorías 1 o 2, excluyendo los de la categoría 3, estos últimos no estarían comprendidos en la exclusión establecida en el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006.

36. Sin embargo, la versión en alemán del artículo 48, apartado 2, del Reglamento n.º 1069/2009 se refiere a «Formate für Anträge auf Zulassung», literalmente «formatos para las solicitudes de autorización», mientras que, por ejemplo, las versiones en español, danés, inglés y francés utilizan, respectivamente, los términos: «formatos para las solicitudes», «formater for ansøgninger», «formats for applications» y «modèles pour les demandes», haciendo referencia a formatos para las «solicitudes» y no a solicitudes de «autorización».

37. Además del hecho de que, 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,<sup>16</sup> no me convence la postura de la Cámara de Agricultura de Baja Sajonia, según la cual el traslado de residuos controvertido en el litigio principal está comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006.

38. En mi opinión, tal interpretación tropieza con sólidos argumentos basados en los trabajos preparatorios, el espíritu, la estructura y la finalidad tanto del Reglamento n.º 1013/2006 como del Reglamento n.º 1069/2009.

39. En primer lugar, en términos generales, me parece lógico considerar que, al adoptar normativas sectoriales, el legislador de la Unión manifiesta su voluntad de someter categorías específicas de productos o de residuos a un régimen especial.

40. En este sentido, el Reglamento n.º 1069/2009 es una legislación sectorial que, al igual que el Reglamento n.º 1774/2002, establece normas en materia de traslado y de transporte de subproductos animales y que, por su propia naturaleza, tiene en cuenta las especificidades de estos con respecto a, por ejemplo, los riesgos concretos que plantean.<sup>17</sup> En consecuencia, dicha legislación está, en principio, destinada a regir en su totalidad y exclusivamente estos subproductos.<sup>18</sup>

41. Del mismo modo, el Tribunal de Justicia ha afirmado claramente en relación con la articulación de la legislación anterior sobre residuos que «la Directiva 94/62[CE<sup>19</sup>] debe ser considerada como una ley especial (*lex specialis*) en relación con la Directiva 75/442[CEE<sup>20</sup>], de manera que sus disposiciones prevalecen sobre las de esta última Directiva en las situaciones que específicamente regula».<sup>21</sup>

16 Véase la sentencia de 29 de abril de 2015, Léger (C-528/13, EU:C:2015:288), apartado 35. A este respecto, el Tribunal de Justicia también precisa que «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. En caso de divergencia entre las diversas 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 que se integra».

17 Sobre este particular, ha de señalarse que la legislación sobre subproductos animales se adoptó después de numerosas crisis de la ganadería, como la encefalopatía espongiforme bovina, la fiebre aftosa o la peste porcina, y, por consiguiente, pretende abordar los problemas específicos planteados por estos productos (véase de Sadeleer, N., *op. cit.*, pp. 271 y 272).

18 El amplio ámbito de aplicación de los Reglamentos n.ºs 1774/2002 y 1069/2009 confirma este análisis. Así pues, de acuerdo con el artículo 3, apartado 1, del primero y con el artículo 4, apartado 2, del segundo, dichos textos normativos se aplican a la recogida, el transporte, la manipulación, la transformación, la introducción en el mercado, la distribución y la eliminación de los subproductos animales.

19 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 1994, relativa a los envases y residuos de envases (DO 1994, L 365, p. 10).

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

21 Sentencia de 19 de junio de 2003, Mayer Parry Recycling (C-444/00, EU:C:2003:356), apartado 57.

42. De ello se desprende que, para el Tribunal de Justicia, una legislación sectorial está destinada a sustituir la legislación general en materia de residuos.

43. Desde mi punto de vista, las exclusiones previstas por el legislador de la Unión en la Directiva 2008/98, Directiva marco sobre residuos, así como la articulación entre esta y la legislación especial de carácter sectorial corroboran esa postura.

44. Así, de conformidad con el artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2008/98, los subproductos animales, incluidos los productos transformados cubiertos por el Reglamento n.º 1774/2002, quedan excluidos del ámbito de aplicación de dicha Directiva. Tal exclusión demuestra la voluntad del legislador de la Unión de sustraer una determinada categoría de residuos, los subproductos animales, del ámbito de aplicación de la normativa general en la materia.<sup>22</sup>

45. En segundo lugar, la interpretación según la cual los subproductos animales y los traslados de estos se rigen, en principio, exclusivamente por las disposiciones sectoriales —en el caso de autos, el Reglamento n.º 1069/2009— se desprende de las posturas adoptadas por las instituciones en los trabajos preparatorios del Reglamento n.º 1013/2006.

46. A este respecto, conviene destacar que el artículo 1, apartado 6, párrafo primero, de la Propuesta de la Comisión que llevó a la adopción de dicho Reglamento<sup>23</sup> preveía la exclusión del ámbito de aplicación del Reglamento relativo a los traslados de residuos de los traslados de residuos contemplados en el Reglamento n.º 1774/2002 «que están sujetos a disposiciones de procedimiento similares o más estrictas en dicho Reglamento y en otra legislación comunitaria sobre salud de los animales y las personas relacionada».

47. Sin embargo, la Comisión entendió que las modificaciones introducidas en esta Propuesta por el Consejo que dieron lugar a la redacción del artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006<sup>24</sup> suponían la exclusión total de los subproductos animales del ámbito de aplicación del Reglamento sobre el traslado de residuos.<sup>25</sup> Esto se desprende claramente de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo con arreglo al párrafo segundo del apartado 2 del artículo 251 del Tratado CE acerca de la posición común adoptada por el Consejo con vistas a la adopción del Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los traslados de residuos, en la que la Comisión señaló que «el Consejo ha introducido un cierto número de cambios adicionales en la propuesta. El más importante ha consistido en modificar el artículo 1, apartado 3, letra d), con el fin de excluir totalmente los subproductos animales del ámbito de aplicación del Reglamento».<sup>26</sup>

48. Por consiguiente, como el Gobierno neerlandés ha señalado acertadamente, los trabajos preparatorios del Reglamento n.º 1013/2006 demuestran que la voluntad del Consejo era que los subproductos animales estuvieran totalmente excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, independientemente de la cuestión de la equivalencia de los procedimientos de traslado establecidos en el Reglamento n.º 1774/2002.

49. En tercer lugar, la interpretación propuesta por la Cámara de Agricultura de Baja Sajonia queda desvirtuada por la evolución de la legislación sobre subproductos animales y por la creciente coherencia entre dicha legislación y el Reglamento n.º 1013/2006.

<sup>22</sup> Véase de Sadeleer, N., *op. cit.*, pp. 152 y 154.

<sup>23</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los traslados de residuos [COM(2003) 379 final].

<sup>24</sup> Aunque el Parlamento propuso suprimir este artículo y la Comisión rechazó dicha propuesta, de la Posición Común (CE) n.º 28/2005 aprobada por el Consejo el 24 de junio de 2005 con vistas a la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a los traslados de residuos (DO 2005, C 206 E, p. 1) se desprende que el artículo 1, apartado 6, párrafo primero, de la Propuesta de la Comisión fue suprimido y sustituido por un artículo 1, apartado 3, letra e), cuyo tenor literal se corresponde con el del artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006.

<sup>25</sup> COM(2005) 303 final (pp. 10 y 11).

<sup>26</sup> Punto 3.2.5 de dicha Comunicación.

50. En efecto, el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 no especifica a qué aprobación mencionada en el Reglamento n.º 1774/2002 hace referencia, pese a que, como se desprende del punto 32 de las presentes conclusiones, este último no supedita el transporte de subproductos animales a ningún tipo de aprobación.

51. De ello resulta que, ya en el momento de adoptarse el Reglamento n.º 1013/2006, era cuestionable la coherencia entre este y la legislación sobre subproductos animales.

52. Sin embargo, la evolución legislativa en materia de subproductos animales ha dado lugar a una coherencia creciente entre dichas legislaciones.

53. En particular, aunque en el procedimiento del que resultó la adopción del Reglamento n.º 1069/2009 el legislador de la Unión tenía necesariamente en mente las disposiciones del Reglamento n.º 1013/2006, tanto las disposiciones del Reglamento n.º 1069/2009 como sus considerandos ponen de manifiesto su voluntad de garantizar —si no de instaurar— una cierta coherencia entre este último y el Reglamento n.º 1013/2006.

54. Los considerandos 5 y 6 del Reglamento n.º 1069/2009 precisan que las normas sobre subproductos animales deben tomar en consideración los riesgos para el medio ambiente suscitados por estos productos y constituyen un marco coherente y global por lo que respecta, en particular, a su transporte. Asimismo, el legislador de la Unión indicó sin ambigüedad en los considerandos 57 y 58 de dicho Reglamento que, «en aras de la coherencia de la legislación comunitaria, [era] necesario aclarar la relación entre las disposiciones del [citado] Reglamento y la legislación comunitaria sobre residuos» y, en particular, que los subproductos animales mezclados o contaminados con residuos peligrosos solo deben importarse, exportarse o enviarse entre los Estados miembros de conformidad con el Reglamento n.º 1013/2006.

55. Tales indicaciones, plasmadas en el artículo 48 del Reglamento n.º 1069/2009, ilustran la clara intención del legislador de la Unión de someter, en principio, los subproductos animales exclusivamente a este Reglamento.

56. De la interpretación *a sensu contrario* del artículo 48, apartado 6, del Reglamento n.º 1069/2009, el cual carece de equivalente en el Reglamento n.º 1774/2002, se desprende que el traslado de subproductos animales de la categoría 3 se rige exclusivamente por las disposiciones de ese Reglamento. En efecto, dado que dicha disposición establece que los subproductos animales mezclados o contaminados con residuos peligrosos únicamente se enviarán a otros Estados miembros con sujeción a lo dispuesto en el Reglamento n.º 1013/2006, procede deducir, como ha hecho ReFood, que el resto de los traslados de subproductos animales no están comprendidos en el ámbito de aplicación de este último.

57. De ello resulta que, como la Comisión reconoció en la vista, el ámbito de aplicación de los textos normativos está así claramente definido y, salvo excepción expresa, el traslado de subproductos animales se halla comprendido exclusivamente en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1069/2009.

58. En cuarto lugar, en mi opinión, este enfoque queda confirmado por la interpretación del artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006, a la luz del considerando 11 de dicho texto normativo.<sup>27</sup>

<sup>27</sup> Ciertamente, según reiterada jurisprudencia, «la exposición de motivos de un acto de la Unión carece de valor jurídico vinculante y no puede invocarse ni para justificar excepciones a sus propias normas ni para interpretar dichas disposiciones en un sentido manifiestamente opuesto a su tenor literal» (sentencia de 11 de abril de 2013, Della Rocca, C-290/12, EU:C:2013:235, apartado 38). No obstante, el Tribunal de Justicia ha señalado que «la exposición de motivos de un acto de la Unión puede precisar el contenido de este» (sentencia de 11 de junio de 2015, Zh. y O., C-554/13, EU:C:2015:377, apartado 42; véanse, asimismo, las conclusiones del Abogado General Léger en el asunto Meta Fackler, C-444/03, EU:C:2005:64).

59. En virtud de ese considerando, por una parte, es necesario evitar la duplicación con el Reglamento n.º 1774/2002 y, por otra parte, el legislador de la Unión previó que dicho Reglamento constituyera una legislación completa en materia de subproductos animales.<sup>28</sup>

60. En consecuencia, el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006, interpretado a la luz de la necesidad, expresada en el considerando 11 de dicho Reglamento, de evitar la duplicación entre este texto normativo y la legislación sobre subproductos animales, me lleva a pensar que el legislador de la Unión pretendió excluir completamente los traslados de subproductos animales del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006 debido, sobre todo, a que el Reglamento n.º 1774/2002 constituía una normativa completa y autónoma en la materia.<sup>29</sup>

61. La interpretación propuesta por el Gobierno austriaco según la cual, como los subproductos animales de la categoría 3 no están contemplados en el artículo 48, apartado 1, del Reglamento n.º 1069/2009, están comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, ignora el considerando 11 del Reglamento n.º 1013/2006.

62. En efecto, lejos de evitar la duplicación entre los Reglamentos n.ºs 1013/2006 y 1069/2009, dicha interpretación implica, por el contrario, que determinados subproductos animales estén sujetos a las disposiciones de ambos Reglamentos.

63. A este respecto, no creo que sea decisivo que los Reglamentos n.ºs 1013/2006 y 1069/2009 persigan objetivos distintos —la protección del medio ambiente<sup>30</sup> y la protección de la salud pública y la salud animal,<sup>31</sup> respectivamente—.

64. Es cierto que el Tribunal de Justicia ha declarado que un traslado de harinas animales, excluido en principio del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 259/93, debe efectuarse de conformidad con las exigencias derivadas de las disposiciones del Reglamento n.º 1774/2002 teniendo en cuenta los riesgos para el medio ambiente y para la salud pública suscitados por dicho traslado.<sup>32</sup>

65. En mi opinión, ese razonamiento no justifica una interpretación diferente del artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 de la que se ha expuesto hasta el momento, dado que el Reglamento n.º 1069/2009 somete a las disposiciones más restrictivas del Reglamento n.º 1013/2006<sup>33</sup> los traslados de subproductos animales que pueden dañar el medio ambiente.<sup>34</sup>

28 A este respecto, para precisar los criterios según los cuales debe establecerse la relación entre la Directiva 2008/98 y el Reglamento n.º 1774/2002, conviene destacar que los considerandos 12 y 13 de dicha Directiva se inspiran en gran medida en el considerando 11 del Reglamento n.º 1013/2006.

29 En el sentido de que, de conformidad con el artículo 1, apartado 1, letra a), del Reglamento n.º 1774/2002 y con el artículo 4, apartado 2, del Reglamento n.º 1069/2009, dichos textos normativos se aplican a la recogida, el transporte, el almacenamiento, la manipulación, el procesamiento y el uso o la eliminación de subproductos animales.

30 Véanse el considerando 1 del Reglamento n.º 1013/2006 y el apartado 32 de la sentencia de 9 de junio de 2016, Nutrivet (C-69/15, EU:C:2016:425).

31 Véanse los considerandos 1 y 66 así como el artículo 1 del Reglamento n.º 1069/2009. Dicho esto, la normativa sobre subproductos animales se encuentra «a caballo entre el Derecho de productos y el Derecho ambiental» (de Sadeleer, N., *op. cit.*, p. 271).

32 Sentencia de 1 de marzo de 2007, KVZ retec (C-176/05, EU:C:2007:123).

33 Resulta que, en materia de traslado de residuos, las obligaciones derivadas del Reglamento n.º 1013/2006 son de carácter más restrictivo que las impuestas por el Reglamento n.º 1069/2009. En lo que respecta, por ejemplo, al envío a otros Estados miembros de subproductos animales de las categorías 1 y 2, el artículo 48 del Reglamento n.º 1069/2009 dispone que se informe del traslado a la autoridad competente del Estado miembro de origen así como a la autoridad competente del Estado miembro de destino, que podrá rechazar el envío, aceptarlo sin condiciones o supeditar la aceptación a determinadas condiciones. En lo que atañe al Reglamento n.º 1013/2006, este prevé, entre los requisitos generales mínimos, los residuos que, con ocasión de un traslado en el interior de la Unión, deben ir acompañados de los documentos previstos en dicho Reglamento. Sin embargo, los traslados de residuos destinados a operaciones de eliminación y de determinados residuos destinados a operaciones de valorización deben respetar el procedimiento de notificación y autorización previas por escrito expuesto en los artículos 4 a 17 del Reglamento n.º 1013/2006. Además de la firma de un contrato y la constitución de una fianza o seguro a tal efecto, ese Reglamento prevé que las autoridades competentes de destino, de expedición y de tránsito autoricen, eventualmente con sujeción a determinadas condiciones, el traslado de residuos, así como los motivos del rechazo.

34 Véanse, por ejemplo, el artículo 41, apartado 2, letra b), el artículo 43, apartado 5, letra b), y el artículo 48, apartado 6, del Reglamento n.º 1069/2009.



66. En quinto lugar, como han señalado acertadamente el Gobierno neerlandés y la Comisión, la interpretación propuesta por la Cámara de Agricultura de Baja Sajonia conduce a un resultado paradójico.

67. En efecto, considerar que los subproductos animales de la categoría 3 se hallan comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006 conduce a la aplicación de normas más estrictas a productos menos peligrosos, pues, según lo dispuesto en el Reglamento n.º 1069/2009,<sup>35</sup> los subproductos animales de la categoría 3 son, por definición, menos nocivos para la salud pública y la salud animal que los productos de las categorías 1 y 2.<sup>36</sup>

68. Del mismo modo, en mi opinión, la interpretación de la Comisión, basada, en particular, en los artículos 23 y 24 del Reglamento n.º 1069/2009, no se sostiene dado que, como destacó ReFood en la vista, dicha interpretación no puede inferirse ni del tenor literal, ni de la sistemática de los Reglamentos en cuestión en el presente asunto.

69. La Comisión alega, en esencia, que el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 debe interpretarse en el sentido de que, siempre que se respeten las normas del Reglamento n.º 1069/2009, el Reglamento n.º 1013/2006 no se aplica a los traslados de subproductos animales realizados por explotadores, plantas o establecimientos registrados o autorizados de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 o el artículo 24 del Reglamento n.º 1069/2009 o que están destinados a explotadores, plantas o establecimientos registrados o autorizados de conformidad con dichas disposiciones.

70. La Comisión considera que, a la luz del considerando 11 del Reglamento n.º 1013/2006 y de los considerandos 5 y 6 del Reglamento n.º 1069/2009, el primer Reglamento no se aplica al traslado de subproductos animales cuando el imperativo de protección del medio ambiente ya ha sido debidamente tenido en cuenta, al cumplirse las disposiciones del Reglamento n.º 1069/2009. En la medida en que el Reglamento n.º 1069/2009 establece normas que se aplican a los explotadores, los establecimientos y las plantas contemplados en los artículos 23 y 24 de dicho Reglamento, no es necesario que el Reglamento n.º 1013/2006 se aplique a los traslados entre explotadores, establecimientos o plantas autorizados o registrados de conformidad con dichos artículos, siempre que se cumplan los demás requisitos del Reglamento n.º 1069/2009.

71. En primer lugar, esta interpretación lleva a ocultar la intención del legislador de la Unión, expresada claramente en el procedimiento legislativo, de excluir los subproductos animales del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006.

72. A continuación, considero que, al preconizar dicha interpretación, la Comisión intenta imponer la postura que defendió durante el procedimiento de adopción del Reglamento n.º 1013/2006,<sup>37</sup> pese a que el Parlamento y el Consejo no la respaldaron.

73. Finalmente, tal interpretación constituye, desde mi punto de vista, una fuente de inseguridad jurídica.

35 Como se desprende de los considerandos 8 y 29 de dicho Reglamento. Véanse, asimismo, los artículos 7 a 10 del Reglamento n.º 1069/2009. Sobre las diferentes categorías de subproductos animales y las obligaciones en relación con dichas categorías, véase de Sadeleer, N., *op. cit.*, p. 272.

36 A este respecto, también es importante señalar que el legislador de la Unión ha establecido en el Reglamento n.º 1069/2009 y en el capítulo V del Reglamento n.º 142/2011 un régimen de recogida, transporte, identificación y trazabilidad de subproductos animales.

37 Esta postura se refleja en la Propuesta de la Comisión cuyos términos se han recordado en el punto 46 de las presentes conclusiones.

74. Por una parte, supone que los operadores evalúen con ocasión de cada traslado de subproductos animales si las disposiciones del Reglamento n.º 1069/2009 protegen suficientemente el medio ambiente y, en consecuencia, no permite realmente prever con carácter previo qué Reglamento es aplicable a un traslado determinado.

75. Por otra parte, como la Comisión precisó en la vista que, si no se respetan las disposiciones de los artículos 23 y 24 del Reglamento n.º 1069/2009, debe aplicarse el Reglamento n.º 1013/2006, no puede excluirse que, paradójicamente, en caso de incumplimiento de los artículos 23 y 24 del Reglamento n.º 1069/2009 —los cuales, *a priori*, tienen un carácter menos restrictivo—, se exija el cumplimiento de las disposiciones más restrictivas del Reglamento n.º 1013/2006.

#### IV. Conclusión

76. Habida cuenta de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que responda del siguiente modo a las cuestiones prejudiciales planteadas por el Verwaltungsgericht Oldenburg (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Oldemburgo, Alemania):

«El artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos, debe interpretarse en el sentido de que los traslados de subproductos animales comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento (CE) n.º 1069/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por el que se establecen las normas sanitarias aplicables a los subproductos animales y los productos derivados no destinados al consumo humano y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1774/2002, están excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, salvo excepción expresa prevista en el Reglamento n.º 1069/2009.»