



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta)

de 23 de mayo de 2019*

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

En el asunto C-634/17,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Verwaltungsgericht Oldenburg (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Oldemburgo, Alemania), mediante resolución de 7 de noviembre de 2017, recibida en el Tribunal de Justicia el 13 de noviembre de 2017, en el procedimiento entre

ReFood GmbH & Co. KG

y

Landwirtschaftskammer Niedersachsen,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Quinta),

integrado por el Sr. E. Regan, Presidente de Sala, y los Sres. C. Lycourgos (Ponente), E. Juhász, M. Ilešič e I. Jarukaitis, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 18 de octubre de 2018;

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de ReFood GmbH & Co. KG, por el Sr. J.T. Gruber, Rechtsanwalt;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M.H.S. Gijzen y M.K. Bulterman, en calidad de agentes;
- en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. G. Hesse, en calidad de agente;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. W. Farrell y M. Noll-Ehlers y por las Sras. E. Sanfrutos Cano y L. Haasbeek, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 24 de enero de 2019;

* Lengua de procedimiento: alemán.

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial planteada se refiere a la interpretación del 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 (DO 2006, L 190, p. 1; corrección de errores en DO 2013, L 334, p. 46).
- 2 Esta petición se ha presentado en un litigio entre ReFood GmbH & Co. KG y la Landwirtschaftskammer Niedersachsen (Cámara de Agricultura de la Baja Sajonia, Alemania), en relación con la legalidad de un traslado de subproductos animales desde los Países Bajos con destino a Alemania.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Reglamento n.º 1013/2006

- 3 El considerando 11 del Reglamento n.º 1013/2006 señala lo siguiente:

«Es necesario evitar la duplicación con el Reglamento (CE) n.º 1774/2002 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)], 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.»
- 4 El artículo 1, apartados 1 a 3, del Reglamento n.º 1013/2006 dispone:

«1. El presente Reglamento establece procedimientos y regímenes de control para el traslado de residuos, en función del origen, el destino y la ruta del traslado, del tipo de residuo trasladado y del tipo de tratamiento que vaya a aplicarse a los residuos en destino.

2. El presente Reglamento se aplicará a los traslados de residuos:

a) entre Estados miembros, dentro de la Comunidad [...]

[...]

3. 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;

[...]»

5 El artículo 2 del Reglamento n.º 1013/2006 dispone:

«A efectos del presente Reglamento, se entenderá por:

1) “residuos”: los que se ajusten a la definición que se establece en el artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/12/CE [del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos (DO 2006, L 114, p. 9)];

[...]»

6 A tenor del artículo 3 de dicho Reglamento, titulado «Marco de procedimiento general»:

«1. Los traslados de los siguientes residuos estarán sujetos al procedimiento de notificación y autorización previas por escrito establecido en las disposiciones del presente título [título II del Reglamento]:

a) si están destinados a operaciones de eliminación:

todos los residuos;

b) si están destinados a operaciones de valorización:

- i) residuos enumerados en el anexo IV, que incluye, entre otros, los residuos enumerados en los anexos II y VIII del Convenio de Basilea,
- ii) los residuos enumerados en el anexo IV A,
- iii) Los residuos no clasificados en una categoría específica de los anexos III, IIIB, IV o IVA,
- iv) las mezclas de residuos no clasificadas en una categoría específica de los anexos III, IIIB, IV o IVA salvo si figuraran en el anexo IIIA.

2. Los traslados de los residuos siguientes que se destinen a la valorización estarán sujetos a los requisitos de información general establecidos en el artículo 18 si la cantidad de residuos trasladados sobrepasa los 20 kg:

a) los residuos enumerados en el anexo III o en el IIIB.

b) mezclas, no clasificadas en una categoría específica del anexo III, de dos o más residuos enumerados en el anexo III, siempre que la composición de dichas mezclas no perjudique su valorización ambientalmente correcta y siempre que dichas mezclas sean incluidas en el anexo IIIA, de conformidad con el artículo 58.

[...]»

Directiva 2008/98/CE

7 Los considerandos 12 y 13 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), que derogó, entre otras, la Directiva 2006/12, exponen 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.»
- 8 El artículo 2, apartado 2, de la Directiva 2008/98 dispone lo siguiente:
- «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;
- [...]»
- 9 Con arreglo al artículo 13 de dicha Directiva, con la rúbrica «Protección de la salud humana y el medio ambiente»:
- «Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realizará sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente y, en particular:
- a) sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;
- b) sin provocar incomodidades por el ruido o los olores;
- c) sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés.

Normativa sobre los subproductos animales

– Reglamento n.º 1774/2002

- 10 El artículo 8 del Reglamento n.º 1774/2002, titulado «Envío de subproductos animales y de productos animales transformados a otros Estados miembros», disponía en su apartado 2 que el Estado miembro de destino debía haber autorizado la recepción de material de las categorías 1 y 2, de los productos transformados derivados de esas materias y de proteína animal transformada.
- 11 *Los artículos 10 a 15, 17 y 18 de dicho Reglamento establecían un procedimiento de autorización de las plantas intermedias, de las categorías 1 a 3, de los almacenes, de las plantas de incineración y co-incineración, plantas de transformación de las categorías 1 y 2, plantas oleoquímicas de las categorías 2 y 3, plantas de biogás y de compostaje, de las fábricas de transformación de la categoría 3 y de las fábricas de alimentos para animales de compañía y de las plantas técnicas.*

– Reglamento (CE) n.º 1069/2009

12 Los considerandos 5, 6, 29, 57 y 58 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 (Reglamento sobre subproductos animales) (DO 2009, L 300, p. 1) señalan:

«(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.

[...]

(29) Los subproductos animales y productos derivados deben clasificarse en tres categorías que reflejen el grado de riesgo que supongan para la salud pública y la salud animal, basándose en las evaluaciones de riesgo. Si bien los subproductos animales y productos derivados que entrañen un elevado riesgo deben destinarse únicamente a usos externos a la cadena alimentaria animal, sí debe permitirse su uso, en condiciones de seguridad, cuando entrañe menos riesgo.

[...]

(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. [...]

(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 [DO 2000, L 226, p. 3], solo [...]se envíen entre los Estados miembros de conformidad con el Reglamento [n.º 1013/2006]. [...]

13 El artículo 1 del Reglamento n.º 1069/2009 establece:

«El presente Reglamento establece normas en materia de salud pública y salud animal aplicables a los subproductos animales y los productos derivados, con el fin de prevenir y reducir al mínimo los riesgos para la salud pública y la salud animal que entrañan dichos productos, y, en particular, preservar la seguridad de la cadena alimentaria humana y animal.»

14 El artículo 2, apartado 2, de este Reglamento dispone:

«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;

[...]»

15 El artículo 3 de dicho Reglamento establece:

«A efectos del presente Reglamento, se aplicarán las definiciones siguientes:

[...]

11) “explotador”: la persona física o jurídica que tenga un subproducto animal o un producto derivado bajo su control real, incluidos los transportistas, los comerciantes y los usuarios;

[...]»

16 A tenor del artículo 8 del Reglamento n.º 1069/2009, titulado «Material de la categoría 1»:

«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;

[...]»

17 El artículo 10 de este Reglamento, titulado «Material de la categoría 3», señala:

«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).»

18 Con arreglo al artículo 21 del Reglamento n.º 1069/2009, titulado «Recogida e identificación en lo que respecta a la categoría y transporte»:

«1. Los explotadores recogerán, identificarán y transportarán los subproductos animales sin demoras indebidas en condiciones que eviten la aparición de riesgos para la salud pública y la salud animal.

2. Los explotadores se asegurarán de que los subproductos animales y productos derivados se transportan acompañados de un documento comercial o, cuando lo requiera el presente Reglamento o una medida adoptada de conformidad con el apartado 6, de un certificado sanitario.

[...]

3. En los documentos comerciales y los certificados sanitarios que acompañen a los subproductos animales o los productos derivados durante el transporte constarán al menos el origen, el destino y la cantidad, la descripción y el marcado de los productos en cuestión, si el presente Reglamento requiere su marcado.

[...]

4. Los explotadores recogerán, transportarán y eliminarán los residuos de cocina de la categoría 3, de conformidad con las medidas nacionales previstas en el artículo 13 de la Directiva [2008/98].

[...]»

19 El artículo 22 de este Reglamento, titulado «Trazabilidad», dispone:

«1. Todo explotador que envíe, transporte o reciba subproductos animales o productos derivados llevará un registro de los envíos y los correspondientes documentos comerciales o certificados sanitarios.

[...]

2. El explotador a que se refiere el apartado 1 establecerá sistemas y procedimientos para identificar a:

- a) los otros explotadores a los que se suministraron sus subproductos animales o productos derivados, y
- b) los explotadores que le abastecieron.

[...]»

20 El artículo 23 de dicho Reglamento, titulado «Registro de explotadores, establecimientos o plantas», establece en sus apartados 1 y 2:

«1. Los explotadores, con vistas al registro:

- a) notificarán a la autoridad competente, antes de iniciar las operaciones, los establecimientos o plantas bajo su control que estén en actividad en cualquiera de las fases de generación, transporte, manipulación, procesamiento, almacenamiento, introducción en el mercado, distribución, uso o eliminación de subproductos animales y productos derivados;
- b) facilitarán a la autoridad competente información sobre:
 - i) la categoría de los subproductos animales o productos derivados bajo su control,
 - ii) la naturaleza de las operaciones realizadas utilizando como materia prima subproductos animales o productos derivados.

2. Los explotadores facilitarán a la autoridad competente información actualizada sobre los establecimientos o plantas bajo su control indicados en el apartado 1, letra a), incluida toda modificación significativa de sus actividades, tal como el cierre de un establecimiento o una planta existente.»

21 El artículo 24 del mismo Reglamento, titulado «Autorización de establecimientos o plantas», señala en su apartado 1:

«Los explotadores garantizarán que los establecimientos o plantas bajo su control están autorizados por la autoridad competente, cuando dichos establecimientos o plantas realicen una o varias de las siguientes actividades:

[...]»

22 El artículo 41 del Reglamento n.º 1069/2009, titulado «Importación y tránsito», establece lo siguiente en su apartado 2:

«No obstante lo dispuesto en el apartado 1, la importación y el tránsito de:

[...]

b) subproductos animales o productos derivados mezclados o contaminados con cualquiera de los residuos clasificados como peligrosos en la Decisión [2000/532] se efectuarán únicamente observando los requisitos del Reglamento [...] n.º 1013/2006;

[...]»

23 El artículo 43 del Reglamento n.º 1069/2009, titulado «Exportación», dispone en su apartado 5:

«No obstante lo dispuesto en los apartados 3 y 4, la exportación de:

[...]

b) subproductos animales o productos derivados mezclados o contaminados con cualquiera de los residuos clasificados como peligrosos en la Decisión [2000/532] se efectuarán únicamente observando los requisitos del Reglamento [...] n.º 1013/2006.»

24 Con arreglo al artículo 48 del Reglamento n.º 1069/2009, titulado «Controles para el envío a otros Estados miembros»:

«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.

[...]

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.»

[...]»

25 El artículo 54 del Reglamento n.º 1069/2009 está redactado en los siguientes términos:

«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 [...]»

– *Reglamento (UE) n.º 142/2011*

26 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 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), establece las normas que regulan de forma pormenorizada, en particular, el uso y la eliminación de los subproductos animales y de los productos derivados, la recogida, el transporte, la identificación y la trazabilidad de dichos productos y subproductos, el registro y la autorización de los centros y fábricas, la comercialización, la importación, el tránsito y la exportación de dichos subproductos y los procedimientos de las inspecciones oficiales.

Derecho alemán

27 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 (Ley de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006 y del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación), de 19 de julio de 2007 (BGBl. 2007 I, p. 1462), establece en su artículo 13 que, en caso de traslado ilícito del que no se haya presentado comunicación alguna de conformidad con el Reglamento n.º 1013/2006, la autoridad competente podrá adoptar las medidas necesarias para que se cumpla la obligación de notificar establecida en el artículo 24, apartado 2, párrafo primero, letra b), de dicho Reglamento, con objeto de garantizar que los residuos de que se trate sean devueltos a la persona que tenía la obligación de notificar de acuerdo con el artículo 2, apartado 15, del citado Reglamento.

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

28 RedFood explota en Alemania una actividad de traslado de restos alimentarios y de mesa, incluidos los subproductos animales.

29 El 7 de abril de 2014, la policía alemana inspeccionó un camión de transporte pesado, conducido por un empleado de ReFood y cargado con subproductos animales de la categoría 3, según el 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.

30 La Cámara de agricultura de la Baja Sajonia ordenó a ReFood el retorno del cargamento en cuestión a los Países Bajos, debido a que esta sociedad no se había ajustado al procedimiento de notificación establecido en el artículo 3, apartado 1, letra b), del Reglamento n.º 1013/2006.

- 31 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 la Baja Sajonia. Según ReFood, el traslado de los subproductos animales realizado no estaba comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, razón por la cual no le era aplicable la obligación de notificación establecida por dicho Reglamento.
- 32 Dicho tribunal se pregunta si el traslado está comprendido en el ámbito de aplicación del Reglamento o si está excluido de él en virtud del artículo 1, apartado 3, letra d), de dicho Reglamento. A su entender, ni la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ni el expediente legislativo del Reglamento permiten responder a esta cuestión. Por lo tanto, a su entender, parecen posibles varias interpretaciones de esta normativa.
- 33 En primer lugar, como alega ReFood y pese a lo que da a entender el tenor del precepto, cabe interpretar que el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 excluya incondicionalmente del ámbito de aplicación del Reglamento cualquier traslado que sea materia del Reglamento n.º 1069/2009, que derogó y sustituyó el Reglamento n.º 1774/2002. No obstante, según el tribunal remitente, en caso de aceptar esa interpretación, no quedarían garantizados el tratamiento y la eliminación uniformes de los subproductos animales y la armonización de las inspecciones en la Unión Europea, al no estar los Estados obligados, de conformidad con el Reglamento n.º 1069/2009, a evitar los riesgos para la salud humana y animal ni a garantizar un sistema de recogida y eliminación eficaz de los productos animales.
- 34 En segundo lugar, el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 puede interpretarse en el sentido de que solo excluye de su ámbito de aplicación en virtud del citado precepto los traslados de subproductos animales regulados por normas de procedimiento equivalentes o más estrictas que las establecidas por dicho Reglamento. Según el tribunal remitente, de esta manera podrían acogerse a la citada exclusión los traslados de residuos de cocina de categoría 3, habida cuenta de lo dispuesto en el Reglamento n.º 142/2011.
- 35 En tercer lugar, como afirma la Cámara de agricultura de la Baja Sajonia, el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 puede interpretarse en el sentido de que solo están excluidos de su ámbito de aplicación en virtud del citado precepto los traslados de subproductos animales que deban ser autorizados con arreglo al artículo 48, apartado 1, del Reglamento n.º 1069/2009. El tribunal remitente pone de relieve que esa interpretación, sin embargo, podría conducir a una contradicción irresoluble. A su entender, las exigencias del artículo 48 solo afectan, en lo esencial, a los materiales de las categorías 1 y 2, de suerte que la exclusión del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, establecida en el artículo 1, apartado 3, letra d), de este no resultaría aplicable a los subproductos animales de categoría 3. En consecuencia, el traslado transfronterizo de dichos subproductos, que son los menos peligrosos, seguiría sujeto a las exigencias del Reglamento n.º 1013/2006, generalmente más estrictas, mientras que el traslado de los subproductos animales, más peligrosos, de las categorías 1 y 2 solo estaría regulado, salvo excepciones, por el Reglamento n.º 1069/2009.
- 36 El tribunal remitente observa a este respecto que el artículo 48, apartado 6, del Reglamento n.º 1069/2009 solo impone expresamente la observancia del Reglamento n.º 1013/2006, es decir, del nivel de exigencia más elevado, en el caso del traslado de los subproductos animales de las categorías 1 y 2 y de determinados productos derivados que se hayan mezclado con residuos clasificados como peligrosos o que hayan sido contaminados por dichos residuos. Por lo tanto, puede resultar injustificado aplicar el régimen establecido por este último Reglamento también al transporte transfronterizo de subproductos animales de categoría 3 que no han sido contaminados por los residuos peligrosos.

37 En estas circunstancias, el Verwaltungsgericht Oldenburg (Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Oldemburgo, Alemania) 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 (CE) n.º 1013/2006] en el sentido de que excluye todos los traslados comprendidos en el ámbito de aplicación del Reglamento [(CE) n.º 1069/2009] con arreglo al artículo 2 de este último?»

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión:

¿Debe interpretarse la disposición en el sentido de una exclusión de aplicación que afecta a los traslados para los cuales existe un régimen de recogida, transporte, identificación y trazabilidad con arreglo al Reglamento n.º 1069/2009 [en relación también con el Reglamento de Aplicación (UE) n.º 142/2011]?

3) En caso de respuesta negativa a la segunda cuestión:

¿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]?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

38 Mediante las tres cuestiones prejudiciales planteadas, que procede examinar conjuntamente, el tribunal remitente pregunta, en esencia, si el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 debe interpretarse en el sentido de que excluye de su ámbito de aplicación todos los traslados de subproductos animales contemplados en el Reglamento n.º 1069/2009 o únicamente algunos de esos traslados, de acuerdo con los requisitos específicos impuestos por este último Reglamento.

39 Con carácter preliminar, debe ponerse de relieve que los subproductos animales de que se trata en el litigio principal son residuos de cocina procedentes de los Países Bajos, destinados a su transformación en Alemania para ser objeto de operaciones de valorización en una planta de biogás. De conformidad con el artículo 2, apartado 2, letra g), inciso iii), del Reglamento n.º 1069/2009, estos subproductos están comprendidos en su ámbito de aplicación. En virtud del artículo 10, letra p), del mismo Reglamento, son materiales de categoría 3 y se precisa que, como se desprende del considerando 29 y de la interpretación de conjunto del Reglamento, los subproductos animales incluidos en esta categoría se consideran los menos peligrosos. Por otra parte, cabe deducir de la resolución de remisión que los subproductos animales de que se trata en el litigio principal son asimismo residuos en el sentido del artículo 2, apartado 1, del Reglamento n.º 1013/2006, cual que remite a la definición del artículo 1, apartado 1, letra a), de la Directiva 2006/12, actualmente artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2008/98, los cuales, si estuvieran comprendidos en el ámbito de aplicación de este Reglamento, lo estarían en las categorías de residuos sujetos al procedimiento de notificación y consentimiento previos establecido en el artículo 3, apartado 1, de dicho Reglamento y no en las contempladas en el artículo 3, apartado 2, del mismo Reglamento, para las cuales únicamente se exige un procedimiento informativo. A este respecto, debe señalarse además que —salvo en lo relativo a las categorías de residuos objeto de ese último precepto, que no son pertinentes para el caso de autos— el Reglamento n.º 1013/2006 somete los traslados de residuos desde un Estado miembro con destino a otro a exigencias que, por regla general, son más restrictivas que [las del] Reglamento n.º 1069/2009, como ha señalado el Abogado General en el apartado 65 de sus conclusiones.

40 A fin de determinar si el traslado desde los Países Bajos con destino a Alemania de los subproductos animales de que se trata en el litigio principal está excluido del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006 en virtud del artículo 1, apartado 3, letra d), de este, debe recordarse que la exclusión

establecida en dicho precepto se aplica a los «traslados sujetos a los requisitos de aprobación con arreglo al Reglamento [n.º 1774/2002]», y ha de precisarse que la referencia que se hace al Reglamento n.º 1774/2002, en virtud del artículo 54 del Reglamento n.º 1069/2009, debe entenderse hecha a este último Reglamento, que derogó el Reglamento n.º 1774/2002.

- 41 Con objeto de interpretar lo dispuesto en el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006, debe señalarse en primer lugar que, a pesar del tenor literal del citado artículo, el Reglamento n.º 1774/2002 no contenía disposición alguna que sometiera el transporte o traslado de productos animales a una «aprobación». Por una parte, el artículo 8 del Reglamento n.º 1774/2002 supeditaba a una «autorización» del Estado miembro destinatario la expedición desde un Estado miembro con destino a otro de subproductos animales de las categorías 1 y 2, de productos transformados derivados de los materiales de las categorías 1 y 2 y de proteína animal transformada. Tal autorización, en cambio, no se exigía para el transporte de los subproductos animales de categoría 3. Por otra parte, la obligación de obtener «autorización» establecida en los artículos 10 a 15, 17 y 18 del Reglamento n.º 1774/2002 se refería a las plantas intermedias, los almacenes, las plantas de incineración y de coincineración, las plantas de transformación, las plantas oleoquímicas, las plantas de producción de biogás y de compostaje, las de producción de alimentos para animales de compañía y las plantas técnicas.
- 42 Asimismo, aun cuando los artículos 21 a 23 del Reglamento n.º 1069/2009 establecen una serie de obligaciones específicas respecto a los transportistas de subproductos animales, en especial, la obligación de registro ante la autoridad competente, la actividad de transporte no está sujeta a un procedimiento de autorización. Así, el artículo 24 de este Reglamento, que obliga a disponer de autorización a los explotadores de los establecimientos o plantas que llevan a cabo una de las actividades allí enumeradas, no se aplica a la actividad de transporte. Por otra parte, si bien el artículo 48, apartado 1, de dicho Reglamento supedita la expedición desde un Estado miembro con destino a otro de determinados productos derivados de esos materiales a la aceptación de la autoridad competente del Estado miembro destinatario, dicho precepto no establece un procedimiento de «autorización».
- 43 Respecto a este último extremo, el artículo 48, apartado 2, del citado Reglamento hace referencia, ciertamente, en su versión en alemán, a las peticiones de «autorización» contempladas en el apartado 1 del mismo artículo (*Anträgen auf Zulassung*). Sin embargo, otras versiones lingüísticas de dicho artículo 48, apartado 2, concretamente en las versiones en griego, inglés, francés, italiano y neerlandés, solo mencionan «formatos para las solicitudes», contempladas en el apartado 1 del mismo artículo. Pues bien, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en caso de que existan discrepancias entre las diversas versiones lingüísticas de una disposición del Derecho de la Unión, la formulación utilizada en una de esas versiones no puede constituir la única base para interpretar dicha disposición ni puede ser reconocida con carácter prioritario frente a otras versiones lingüísticas o gozar de prioridad respecto a las otras versiones (véase, en este sentido, la sentencia de 24 de enero de 2019, Balandin y otros, C-477/17, EU:C:2019:60, apartado 31 y jurisprudencia citada).
- 44 En segundo lugar, debe ponerse de relieve que del considerando 11 del Reglamento n.º 1013/2006 se desprende que la exclusión del ámbito de aplicación de ese Reglamento establecida en su artículo 1, apartado 3, letra d), tiene por objeto evitar la duplicación con el Reglamento n.º 1774/2002, que ya contenía disposiciones referentes, en general, al envío, la canalización y los desplazamientos, incluido el transporte, de los subproductos animales que se trasladan dentro de la Unión o que entran o salen de ella (véase al respecto la sentencia de 1 de marzo de 2007, KVZ retec, C-176/05, EU:C:2007:123, apartado 47).
- 45 Dicho considerando debe interpretarse teniendo en cuenta las modificaciones en la normativa de la Unión aplicable a los residuos y la relativa a los subproductos animales desde la aprobación del Reglamento n.º 1013/2006, que han venido acompañadas de una creciente coherencia entre esas distintas normativas.

- 46 A este respecto, procede señalar, en primer lugar, que la Directiva 2006/12, vigente en la fecha de aprobación del Reglamento n.º 1013/2006, fue derogada y sustituida por la Directiva 2008/98. Pues bien, como resulta, en lo esencial, de los considerandos 12 y 13 de esta última Directiva, el legislador de la Unión consideró que el Reglamento n.º 1774/2002 establecía controles proporcionados, en particular, respecto al transporte de todos los subproductos animales, incluidos los residuos de origen animal, impidiendo que supusieran un riesgo para la salud animal o humana, y estimó, a la luz de la experiencia obtenida a través de la aplicación de dicho Reglamento, que en los casos en que dichos subproductos impliquen posibles riesgos para la salud, el instrumento adecuado para ese tipo de riesgos es, en principio, el mencionado Reglamento, de tal suerte que debían evitarse la duplicación de las normas y los solapamientos inútiles respecto a la normativa sobre residuos, excluyendo del ámbito de aplicación de la Directiva 2008/98 los subproductos animales cuando están destinados a usos que no se consideran operaciones con residuos.
- 47 Por lo tanto, el artículo 2, apartado 2, letra b), de la Directiva 2008/98 excluye de su ámbito de aplicación los subproductos animales, incluidos los productos transformados contemplados por el Reglamento n.º 1774/2002, con la sola excepción de los destinados a la incineración, a los vertederos o a ser utilizados en una planta de gas o de compostaje, lo que pone de manifiesto la voluntad del legislador de la Unión de dejar los subproductos animales, en principio, fuera del ámbito de aplicación de la normativa en materia de residuos.
- 48 En segundo lugar, como se ha expuesto en el apartado 40 de la presente sentencia, el Reglamento n.º 1774/2002 fue derogado y sustituido por el Reglamento n.º 1069/2009.
- 49 Como indican los considerandos 5 y 6 del segundo Reglamento, esta norma pretende, por una parte, establecer normas sanitarias de la Unión, dentro de un marco coherente y global, aplicables, en especial, al transporte de los subproductos animales, que sean proporcionales al riesgo que los subproductos animales entrañen para la salud pública y la salud animal cuando los manipulan los explotadores en las distintas fases de la cadena, desde la recogida hasta su uso o eliminación, y que también tomen en consideración los riesgos que estas operaciones suponen para el medio ambiente. Por otra parte, como se desprende de los considerandos 57 y 58 del Reglamento n.º 1069/2009, esta norma también considera necesario, en aras de la coherencia de la legislación de la Unión, aclarar las relaciones entre lo dispuesto en ese Reglamento y la normativa de la Unión sobre residuos, en particular, el Reglamento n.º 1013/2006 en lo referente a la exportación, la importación y el traslado de subproductos animales entre dos Estados miembros.
- 50 En aras de la proporcionalidad y la coherencia, el Reglamento n.º 1069/2009 estableció normas proporcionadas a los riesgos que plantea el transporte de las distintas categorías de subproductos animales, dependiendo de su peligrosidad, dispuso así normas menos restrictivas para el transporte de subproductos animales de categoría 3, habida cuenta de su menor peligrosidad, y reservó para los traslados de los residuos más peligrosos la aplicación de las normas más estrictas establecidas en el Reglamento n.º 1013/2006.
- 51 Por lo tanto, respecto al transporte de los subproductos animales de categoría 3 de un Estado miembro a otro, además de las obligaciones generales de trazabilidad de los subproductos animales y de registro de los explotadores establecidas en sus artículos 22 y 23, el Reglamento n.º 1069/2009 se limita, en lo esencial, a establecer en su artículo 21, apartado 2, que los explotadores se asegurarán de que los subproductos animales y productos derivados se transportan acompañados de un documento comercial o, en ciertos casos, de un certificado sanitario. Añade en el apartado 4 del mismo artículo 21 que los explotadores transportarán los residuos de cocina de la categoría 3 de conformidad con las medidas nacionales previstas en el artículo 13 de la Directiva 2008/98, que dispone que los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realizará sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente.

- 52 En cambio, por cuanto se refiere a las materias de las categorías 1 o 2 y a determinados productos derivados de ellas, el artículo 48, apartado 1, del Reglamento n.º 1069/2009 establece que la expedición desde un Estado miembro con destino a otro está supeditada a la aceptación de la autoridad competente del Estado miembro de destino.
- 53 El artículo 48, apartado 6, de dicho Reglamento añade que, no obstante lo dispuesto en sus apartados 1 a 5, los subproductos animales o los productos derivados a que se hace referencia en dichos apartados —esencialmente los materiales de las categorías 1 y 2, así como determinados productos derivados de ellos— 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.
- 54 Asimismo, el artículo 41, apartado 2, letra b), y el artículo 43, apartado 5, letra b), del Reglamento n.º 1069/2009 establecen, respectivamente, que la importación y el tránsito, por una parte, y la exportación, por otra, de subproductos animales o de productos derivados mezclados o contaminados con cualquiera de los residuos calificados como peligrosos en la Comunidad se efectuarán únicamente, por excepción, observando los requisitos del Reglamento n.º 1013/2006.
- 55 Por lo tanto, se desprende de una interpretación *a contrario* del artículo 41, apartado 2, letra b), del artículo 43, apartado 5, letra b), y del artículo 48, apartado 6, del Reglamento n.º 1069/2009 que, al margen de los supuestos expresamente mencionados en dichos preceptos, el traslado de subproductos animales queda fuera del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006. Este es el caso, en particular, del transporte desde un Estado miembro con destino a otro de los residuos de cocina de categoría 3.
- 56 Se desprende de las consideraciones expuestas en los apartados 49 a 55 de la presente sentencia que, mediante el Reglamento n.º 1069/2009, aprobado después del Reglamento n.º 1013/2006, el legislador de la Unión quiso establecer un marco completo de las normas aplicables al transporte de los subproductos animales y, salvo excepción expresa, excluir el traslado de los subproductos animales que regula del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006.
- 57 En cambio, el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 no puede interpretarse en el sentido, por una parte, de que los traslados de subproductos animales solo estén excluidos de su ámbito de aplicación si se rigen por disposiciones de procedimiento equivalentes o más estrictas que las establecidas por dicho Reglamento.
- 58 En efecto, tal interpretación, además de que podría ocasionar inseguridad jurídica para los explotadores, habida cuenta de la dificultad de determinar con certeza si los traslados de subproductos animales de que se trata están sometidos a esas disposiciones, conduciría a supeditar el transporte de todos los subproductos animales a normas al menos tan estrictas como las establecidas en el Reglamento n.º 1013/2006. Por consiguiente, esta interpretación pasaría por alto el criterio lógico establecido por el Reglamento n.º 1069/2009, que consiste, como se desprende de los apartados 49 a 55 de la presente sentencia, en establecer normas proporcionadas en relación con los riesgos de transporte de las distintas categorías de subproductos animales, dependiendo de su peligrosidad, riesgos que, salvo en el caso de los residuos más peligrosos, no se corresponden con las del Reglamento n.º 1013/2006 y no son tan estrictas como estas.
- 59 Por lo demás, si bien dicha interpretación corresponde al texto original del artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006, tal como estaba redactado en el proyecto de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo referente a los traslados de residuos presentado por la Comisión [COM(2003) 379 final], que establecía que los traslados de residuos objeto del Reglamento n.º 1774/2002 solo estaban excluidos del ámbito de aplicación del citado proyecto en caso de que se rigieran por disposiciones de procedimiento análogas o más estrictas, es preciso observar que dicha redacción no se mantuvo en el texto definitivo de este precepto.

- 60 Por otra parte, el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 tampoco puede interpretarse en el sentido de que solo quedan fuera del ámbito de aplicación de este Reglamento en virtud de dicho precepto los traslados de subproductos animales regidos por el procedimiento establecido en el artículo 48, apartado 1, del Reglamento n.º 1069/2009; es decir, los materiales de las categorías 1 y 2 y determinados productos derivados de ellos, excepto los subproductos animales de categoría 3, que siguen sujetos a lo dispuesto en el Reglamento n.º 1013/2006.
- 61 Además de las consideraciones expuestas en los apartados 43, 53 y 55 de la presente sentencia respecto al citado artículo 48, cabe señalar que tal interpretación pasaría por alto, asimismo, la sistemática del Reglamento n.º 1069/2009, que establece normas proporcionadas respecto a la peligrosidad del transporte de las distintas categorías de subproductos animales, y desembocaría, como han señalado el tribunal remitente y el Abogado General en los puntos 66 a 67 de sus conclusiones, en un resultado paradójico. En efecto, esta interpretación llevaría a aplicar al transporte entre dos Estados miembros de subproductos animales de categoría 3, que son los menos peligrosos, las exigencias del Reglamento n.º 1013/2006, que son más estrictas que las aplicables, de conformidad con el artículo 48, apartado 1, del Reglamento n.º 1069/2009, a la expedición desde un Estado miembro con destino a otros de subproductos animales de las categorías 1 y 2. Por lo tanto, el traslado entre dos Estados miembros de subproductos animales de categoría 3 se regiría por normas tan estrictas como las aplicadas, de acuerdo con el artículo 48, apartado 6, de este último Reglamento, al traslado de materias de las categorías 1 y 2 que hayan sido mezcladas con residuos clasificados como peligrosos en la Decisión 2000/532 o que hubieran sido contaminados por estos residuos.
- 62 Por cuanto antecede, debe responderse a las cuestiones prejudiciales planteadas que el artículo 1, apartado 3, letra d), del Reglamento n.º 1013/2006 debe interpretarse en el sentido de que los traslados de subproductos animales objeto del Reglamento n.º 1069/2009 están excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, salvo en los supuestos en que el Reglamento n.º 1069/2009 establezca de forma expresa la aplicación del Reglamento n.º 1013/2006.

Costas

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

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

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 objeto 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 (Reglamento relativo a los subproductos animales), están excluidos del ámbito de aplicación del Reglamento n.º 1013/2006, salvo en los supuestos en que el Reglamento n.º 1069/2009 establezca de forma expresa la aplicación del Reglamento n.º 1013/2006.

Firmas