CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL SRA. JULIANE KOKOTT presentadas el 16 de diciembre de 2010[1]

I. Introducción

1. La Unión Europea se ha propuesto unos objetivos ambiciosos en materia de protección de la calidad del aire que plantean grandes retos a los Estados miembros. Así quedó ya patente en procedimientos relativos a la calidad del aire ambiente,[2] y se confirma en el presente procedimiento sobre los límites nacionales de emisión.

2. La Directiva 2001/81/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos[3] (en lo sucesivo, «Directiva NEC»; NEC por *national emission ceilings),* establece para todos los Estados miembros cantidades máximas determinados contaminantes atmosféricos que pueden emitirse en total al año. Inicialmente, los Países Bajos habían comunicado a la Comisión que con toda probabilidad no podrían cumplir con sus obligaciones en relación con el dióxido de azufre y el dióxido de nitrógeno.[4] Ahora se plantea al Tribunal de Justicia la cuestión de si dicho Estado miembro puede, no obstante, autorizar proyectos que originarán la emisión de cantidades adicionales de dichos contaminantes.

3. Los procedimientos principales se refieren a la autorización de diferentes proyectos de centrales eléctricas. El marco jurídico relevante resulta de las disposiciones de la Directiva relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación[5] (en lo sucesivo, «Directiva 96/61»), que regulan la autorización de instalaciones industriales.

1 — Lengua original: alemán.

2 — Véanse las sentencias de 15 de noviembre de 2005, Comisión/Austria (C-320/03, Rec. p. I-9871); de 25 de julio de 2008, Janecek (C-237/07, Rec. p. I-6221), y de 6 de noviembre de 2008, Países Bajos/Comisión (C-405/07 P, Rec. p. I-8301).

3 — DO L 309, p. 22.

4 — Véase European Environmental Agency, *NEC Directive status report 2007,* Luxemburgo 2008, p. 16 (tabla 5) y, a este respecto, *NEC Directive status report 2008,* Luxemburgo 2009, p. 18 (tabla 3.1). Según este informe, otros once Estados miembros rebasarán los techos para dióxidos de nitrógeno; cuatro más, los techos para compuestos orgánicos volátiles; otros dos, los techos para amoníaco, pero ningún otro los techos para dióxido de azufre.

5 — Originalmente, Directiva 96/61/CE del Consejo, de 24 de septiembre de 1996 (DO L 257, p. 26), en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 166/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de enero de 2006, relativo al establecimiento de un registro europeo de emisiones y transferencias de contaminantes y por el que se modifican las Directivas 91/689/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO L 33, p. 1), consolidada por la Directiva 2008/1/CE (DO L 24, p. 8). Esta Directiva va a ser sustituida próximamente, junto con otras directivas, por la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación); véase el Documento del Consejo 11753/10, de 12 de julio de 2010. La Directiva NEC, sin embargo, no forma parte de dicho paquete.

II. Marco jurídico

A. *Directiva 96/61*

4. Las disposiciones de la Directiva 96/61 se reproducen a continuación en su versión consolidada en la Directiva 2008/1, pues ésta sustituye a la anterior desde el 18 de febrero de 2008, aunque sin introducir modificaciones en su contenido.

5. De las definiciones del artículo 2 de la Directiva 96/61 son de especial interés para el presente asunto los números 2, 7 y 15:

«A efectos de la presente Directiva, se entenderá por:

2) "contaminación": la introducción directa o indirecta, mediante la actividad humana, de sustancias, vibraciones, calor o ruido en la atmósfera, el agua o el suelo, que puedan tener efectos perjudiciales para la salud humana o la calidad del medio ambiente, o que puedan causar daños a los bienes materiales o deteriorar o perjudicar el disfrute u otras utilizaciones legítimas del medio ambiente;

[...]

7) "norma de calidad medioambiental": el conjunto de requisitos, establecidos por la legislación comunitaria, que deben cumplirse en un momento dado en un entorno determinado o en una parte determinada de éste;

[...]

15) "el público interesado": el público afectado o que pueda verse afectado por la toma de una decisión sobre la concesión o actualización de un permiso o de las condiciones de un permiso, o que tenga un interés en esa decisión; a efectos de la presente definición, se considerará que tienen un interés las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional.»

6. El artículo 3 de la Directiva 96/61 define los requisitos esenciales de toda instalación:

«Los Estados miembros tomarán las medidas necesarias para que las autoridades competentes se cercioren de que la explotación de las instalaciones se efectuará de forma que:

a) se tomen todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación, en particular mediante la aplicación de las mejores técnicas disponibles;

b) no se produzca ninguna contaminación importante;

[...]»

7. Con arreglo al artículo 4 de la Directiva 96/61, toda instalación en el sentido de la Directiva precisa de un permiso.

8. El permiso para las instalaciones se regula en el artículo 8, párrafo primero, de la Directiva 96/61:

«Sin perjuicio de cualesquiera otros requisitos basados en disposiciones nacionales o comunitarias, la autoridad competente concederá para la instalación un permiso escrito, acompañado de condiciones que garanticen que ésta cumplirá los requisitos previstos en la presente Directiva; en caso contrario, denegará el permiso.»

9. El artículo 9 de la Directiva 96/61 regula las condiciones de concesión del permiso:

«1. Los Estados miembros se cerciorarán de que el permiso incluya todas las disposiciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 3 y 10 para la concesión del permiso a fin de que, por medio de la protección del aire, el agua y el suelo, se consiga un nivel de protección elevado del medio ambiente en su conjunto.

2. [...]

3. El permiso deberá especificar los valores límite de emisión para las sustancias contaminantes, en particular para las enumeradas en el anexo III, que puedan ser emitidas en cantidad significativa por la instalación de que se trate, habida cuenta de su naturaleza y potencial de traslados de contaminación de un medio a otro (agua, aire y suelo). Si fuere necesario, el permiso incluirá las adecuadas prescripciones que garanticen la protección del suelo y de las aguas subterráneas, así como las medidas relativas a la gestión de los residuos generados por la instalación. En determinados casos, los valores límite de emisión podrán ser complementados o reemplazados por parámetros o medidas técnicas equivalentes.

[...]

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 10, los valores límite de emisión, los parámetros y las medidas técnicas equivalentes a que se hace referencia en el apartado 3 se basarán en las mejores técnicas disponibles, sin prescribir la utilización de una técnica o tecnología específica, y tomando en consideración las características técnicas de la instalación de que se trate, su implantación geográfica y las condiciones locales del medio ambiente. En todos los casos, las condiciones de permiso establecerán disposiciones relativas a la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza y garantizarán un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto.

5. [...]

7. En el permiso podrán especificarse cualesquiera otras condiciones específicas, a efectos

de la presente Directiva, en la medida en que los Estados miembros o las autoridades competentes las consideren adecuadas.

[...]»

10. El artículo 10 de la Directiva 96/61 regula la relación entre las mejores técnicas disponibles y las normas de calidad medioambiental en la autorización de instalaciones:

«Cuando alguna norma de calidad medioambiental requiera condiciones más rigurosas que las que se puedan alcanzar mediante el empleo de las mejores técnicas disponibles, el permiso exigirá la aplicación de, en particular, condiciones complementarias, sin perjuicio de otras medidas que puedan tomarse para respetar las normas de calidad medioambiental.»

11. El artículo 16 de la Directiva 96/61 se refiere a la tutela judicial. Son de interés, especialmente, los apartados 1 y 3:

«1. Los Estados miembros garantizarán que, de conformidad con su Derecho interno, los miembros del público interesado tengan la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones que caigan dentro del ámbito de las disposiciones relativas a la participación del público de la presente Directiva cuando:

a) tengan un interés suficiente, o

b) sostengan el menoscabo de un derecho, cuando la legislación en materia de procedimiento administrativo de un Estado miembro lo imponga como requisito previo.

[...]

3. Los Estados miembros determinarán, de manera coherente con el objetivo de facilitar al público interesado un amplio acceso a la justicia, lo que constituya el interés suficiente y el menoscabo de un derecho. Se considerará que toda organización no gubernamental que trabaje en favor de la protección del medio ambiente y que cumpla los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional tiene siempre el interés suficiente a efectos del apartado 1, letra a), del presente artículo.

También se considerará que dichas organizaciones acreditan el menoscabo de un derecho a efectos del apartado 1, letra b).»

12. Esta disposición se introdujo para incorporar el artículo 9, apartado 2, del Convenio de Aarhus [6] a la Directiva 96/91. [7]

B. *La Directiva NEC*

13. Con arreglo al artículo 4 de la Directiva NEC, en 2010 ya no se podrán superar los límites nacionales de emisión, y después deberán seguir respetándose:

«1. A más tardar en el año 2010, los Estados miembros limitarán sus emisiones nacionales anuales de los contaminantes dióxido de azufre (SO_2), óxidos de nitrógeno (NO_x), compuestos orgánicos volátiles (COV) y amoníaco (NH_3) a cantidades no superiores a los techos de emisión establecidos en el Anexo I, teniendo en cuento toda modificación introducida mediante medidas comunitarias adoptadas a raíz de los informes previstos en el artículo 9.

2. Los Estados miembros garantizarán que los techos anuales de emisión indicados en el Anexo I no se superen a partir de 2010.»

14. El anexo I de la Directiva NEC establece, en particular, para los Países Bajos un techo de 50 kilotoneladas, es decir, 50.000 toneladas, de dióxido de azufre y 260 kilotoneladas, es decir, 260.000 toneladas, de dióxido de nitrógeno.

15. Con arreglo al artículo 6 de la Directiva NEC, a más tardar el 1 de octubre de 2002, los Estados miembros elaborarán programas de reducción progresiva de las emisiones nacionales para que, a más tardar en 2010, se cumplan, como mínimo, los techos nacionales de emisión. El artículo 7 les obliga a preparar inventarios anuales de emisiones y las previsiones correspondientes para 2010. Deberán transmitir dicha información a la Comisión, que la publicará junto con la Agencia Europea del Medio Ambiente.

16. Acerca del contenido de los programas, el undécimo y el duodécimo considerandos de la Directiva enuncian:

«(11) Una forma eficaz de cumplir los objetivos medioambientales intermedios es establecer un límite nacional para cada Estado miembro en relación con las emisiones de dióxido de azufre, óxidos de nitrógeno, compuestos orgánicos volátiles y amoniaco. Dichos techos de

6 — Convenio sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO 2005, L 124, p. 4), firmado por la Comunidad el 25 de junio de 1998 en Aarhus (Dinamarca) y adoptado mediante Decisión 2005/370/CE del Consejo, de 17 de febrero de 2005 (DO L 124, p. 1).

7 — Artículo 4, número 4, de la Directiva 2003/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de mayo de 2003, por la que se establecen medidas para la participación del público en la elaboración de determinados planes y programas relacionados con el medio ambiente y por la que se modifican, en lo que se refiere a la participación del público y el acceso a la justicia, las Directivas 85/337/CEE y 96/61/CE del Consejo (DO L 156, p. 17).

emisión otorgarán a la Comunidad y a sus Estados miembros una cierta flexibilidad para determinar la forma de cumplirlos.

(12) Los Estados miembros deben responsabilizarse de la aplicación de las medidas necesarias para cumplir los techos nacionales de emisión. Será necesario evaluar los progresos realizados para el cumplimiento de los techos de emisión. Deben elaborarse, por tanto, programas nacionales de reducción de las emisiones que se presentarán a la Comisión y que deberán incluir información sobre las medidas adoptadas o previstas para cumplir los techos de emisión.»

17. El decimonoveno considerando se refiere a la relación entre la Directiva 96/61 y la Directiva NEC:

«Las disposiciones de la presente Directiva deben aplicarse sin perjuicio de la legislación comunitaria relativa a las emisiones de estos contaminantes a partir de fuentes específicas y de las disposiciones de la Directiva 96/61/CE, en relación con los valores límite de emisión y el uso de las mejores técnicas disponibles.»

18. Con arreglo al artículo 15, apartado 1, de la Directiva NEC, el plazo de transposición de la Directiva concluía el 27 de noviembre de 2002.

19. De forma similar a la Directiva NEC, el Protocolo de Gotemburgo del Convenio de 1979 sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia para luchar contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico [8] establece niveles máximos de emisión para el año 2010, pero las disposiciones de la Directiva son a menudo algo más estrictas.

C. *La Directiva 2001/80/CE*

20. A título complementario debe hacerse referencia a la Directiva 2001/80/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2001, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión. [9] Esta directiva establece los valores límite de emisión para determinadas instalaciones y también se basa en el Protocolo de Gotemburgo.

8 — Aprobado mediante Decisión 2003/507/CE del Consejo, de 13 de junio de 2003 (DO L 179, p. 1).

9 — DO L 309, p. 1, en su versión modificada por la Directiva 2006/105/CE del Consejo, de 20 de noviembre de 2006, por la que se adaptan las Directivas 73/239/CEE, 74/557/CEE y 2002/83/CE en el ámbito del medio ambiente, con motivo de la adhesión de Bulgaria y Rumanía (DO L 363, p. 368).

D. *Derecho neerlandés*

1. Adaptación del Derecho nacional a la Directiva 96/61

21. La adaptación del Derecho neerlandés a la Directiva 96/61 se llevó a cabo modificando ciertas disposiciones de la *Wet milieubeheer* (Ley sobre la gestión medioambiental).

22. El artículo 8.1, apartado 1, inicio y letra b), de la Wet milieubeheer impone la necesidad de obtener un permiso para modificar las instalaciones comprendidas en la Directiva o modificar su funcionamiento. Con arreglo al artículo 8.10, apartado 1, de la Wet milieubeheer, sólo podrá denegarse el permiso en interés de la protección del medio ambiente. Con arreglo al artículo 8.10, apartado 2, inicio y letra a), de la Wet milieubeheer, en cualquier caso se denegará el permiso si mediante su concesión no puede conseguirse que en la instalación se empleen al menos las mejores técnicas disponibles.

23. Con arreglo al artículo 8.11, apartado 2, de la Wet milieubeheer, en interés de la protección del medio ambiente podrá concederse un permiso sujeto a restricciones. Conforme al artículo 8.12b, inicio, y letra e), de la Wet milieubeheer, en cualquier caso se supeditará la concesión del permiso al cumplimiento de los requisitos aplicables a la instalación de que se trate para evitar o minimizar al máximo la contaminación a larga distancia o transfronteriza procedente de dicha instalación.

2. Transposición de la Directiva NEC

24. Según informa el Gobierno neerlandés, los Países Bajos han adoptado diferentes medidas para garantizar el cumplimiento de los techos de emisión. Para los óxidos de nitrógeno ha introducido un régimen comercial de las emisiones. [10] El nivel permitido de emisión de dióxido de azufre se distribuyó entre distintos sectores industriales. Ninguno de ellos puede superar el nivel de emisión de dióxido de azufre que le corresponde.

III. Procedimiento principal y cuestiones prejudiciales

25. Los procedimientos principales se basan en sendas demandas contra tres proyectos de central eléctrica. La central de Eemshaven, autorizada el 11 de diciembre de 2007

10 — Véase la exposición en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 10 de abril de 2008, Países Bajos/Comisión (T-233/04, Rec. p. II-591), apartados 10 y ss.

(asunto C-165/09), está concebida para emitir 1.454 toneladas anuales de dióxido de azufre; la central de Missouriweg, en Rotterdam, autorizada el 11 de marzo de 2008 (asunto C-166/09), ha de emitir 580 toneladas de dióxido de azufre y 730 toneladas de óxidos de nitrógeno, y para la central de Coloradoweg, en Rotterdam, que debe modernizarse en virtud de un permiso de 26 de octubre de 2007 (asunto C-167/09), se prevé la emisión de 923 toneladas de dióxido de azufre y de 1.535 toneladas de óxidos de nitrógeno. Por lo tanto, en conjunto dichas centrales eléctricas generan en torno al 6 % de las emisiones totales de dióxido de azufre permitidas en los Países Bajos, y casi el 1 % del nivel máximo de óxidos de nitrógeno.

26. La petición de decisión prejudicial cita información de organismos públicos y de la Comisión según la cual los Países Bajos en el año 2010 y en lo sucesivo no van a poder respetar los techos de dióxido de azufre ni de óxidos de nitrógeno. Sin embargo, los Países Bajos alegan que, según los últimos pronósticos, sí se respetarán esos límites.

27. En consecuencia, el Raad van State plantea al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Implica la obligación de hacer una interpretación conforme con la Directiva que las obligaciones establecidas en la Wet milieubeheer, en virtud de la cual se adapta el Derecho neerlandés a la Directiva 96/61, pueden y deben interpretarse en el sentido de que, al resolver sobre una solicitud de concesión de un permiso, debe tomarse en consideración plenamente el techo nacional de emisión de dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno establecido en la Directiva NEC, en particular, en lo que se refiere a las obligaciones contenidas en el artículo 9, apartado 4, de la Directiva 96/61?

2) a. La obligación de los Estados miembros de abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer seriamente el resultado prescrito por una Directiva, ¿resulta también aplicable al período de 27 de noviembre de 2002 a 31 de diciembre de 2010 al que se refiere el artículo 4, apartado 1, de la Directiva NEC?

b. En caso de que al término del referido período de 27 de noviembre de 2002 a 31 de diciembre de 2010 se supere o exista el riesgo de que se supere el techo nacional de emisión de dióxido de azufre y/u óxidos de nitrógeno establecido en la Directiva NEC, ¿el Estado miembro de que se trate está obligado a cumplir durante dicho período determinadas obligaciones positivas que se añaden o sustituyen al deber de abstención antes mencionado?

c. Para responder a las cuestiones 2.a y 2.b, ¿es relevante que de una solicitud de permiso medioambiental para una instalación que contribuye a que se

supere o a que exista el riesgo de que se supere el techo nacional de emisión de dióxido de azufre y/u óxidos de nitrógeno establecido en la Directiva NEC se desprenda que la instalación entrará en funcionamiento como muy pronto en el año 2011?

3) a. Las obligaciones a las que se refiere la cuestión 2, ¿implican que, a falta de garantías de que la instalación para la cual se solicitó un permiso medioambiental no contribuya a sobrepasar o a que exista el riesgo de que se sobrepase el techo nacional de emisión de dióxido de azufre y/u óxidos de nitrógeno establecido en la Directiva NEC, el Estado miembro debe denegar el permiso medioambiental solicitado o supeditarlo al cumplimiento de requisitos o restricciones adicionales? Para responder a esta cuestión, ¿es relevante en qué medida la instalación contribuye a sobrepasar o a que exista el riesgo de que se sobrepase dicho techo de emisión?

b. ¿O se desprende de la Directiva NEC que, aunque se sobrepase o exista el riesgo de que se sobrepase el techo nacional de emisión de dióxido de azufre y/u óxidos de nitrógeno, el Estado miembro dispone de un margen de apreciación para conseguir el resultado prescrito por la Directiva sin denegar el permiso y sin supeditarlo a requisitos o restricciones adicionales, pero tomando, en lugar de ello, otras medidas, como compensaciones en otros sectores?

4) ¿Puede un particular, en la medida en que al Estado miembro le incumben obligaciones como las referidas en las cuestiones 2 y 3, invocar el cumplimiento de dichas obligaciones ante el juez nacional?

5) a. ¿Puede un particular invocar directamente el artículo 4 de la Directiva NEC?

b. En caso de respuesta afirmativa, ¿es posible invocarlo directamente a partir del 27 de noviembre de 2002 o sólo a partir del 31 de diciembre de 2010? Para responder a esta cuestión, ¿es relevante que de la solicitud del permiso medioambiental se desprenda que la instalación entrará en funcionamiento como muy pronto en 2011?

6) Cuando, más en particular, la concesión de un permiso medioambiental y/o la adopción de otras medidas contribuyen a sobrepasar o a que exista el riesgo de que se sobrepase el techo nacional de emisión de dióxido de azufre y/u óxidos de nitrógeno establecido en la Directiva NEC,

a. ¿puede un particular, en virtud del artículo 4 de la Directiva NEC, invocar un derecho general a que el Estado miembro de que se trate adopte un conjunto de medidas con las que se reduzcan, a más tardar en 2010, las emisiones nacionales anuales de

dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno a cantidades que no superen el techo nacional de emisión establecido en la Directiva NEC o a que, de fracasar tales medidas, adopte un conjunto de medidas con las que se reduzcan dichas emisiones, en el plazo más breve posible después de 2010, a las referidas cantidades?

28. Las cuestiones coinciden esencialmente en todos los asuntos. Sin embargo, en el asunto C-165/09 sólo se trata del dióxido de azufre, y en el asunto C-166/07 se menciona solamente la versión consolidada de la Directiva 96/61, es decir, la Directiva 2008/1, mientras que los otros dos se refieren también a la Directiva 96/61.

b. ¿puede un particular, en virtud del artículo 4 de la Directiva NEC, invocar unos derechos concretos a que el Estado miembro de que se trate adopte medidas específicas con respecto a una determinada instalación, por ejemplo denegando un permiso o supeditándolo a requisitos o restricciones adicionales, que contribuyan a que se reduzcan, a más tardar en 2010, las emisiones nacionales anuales de dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno a cantidades que no superen el techo nacional de emisión establecido en la Directiva NEC o a que, de fracasar tales medidas, adopte medidas específicas que contribuyan a reducir dichas emisiones, en el plazo más breve posible después de 2010, a las referidas cantidades?

29. Mediante auto de 24 de junio de 2009, el Presidente del Tribunal de Justicia ha acumulado los tres asuntos a efectos de la fase escrita, de la fase oral y del fallo.

c. Para responder a las cuestiones 6.a y 6.b., ¿es relevante en qué medida la instalación contribuye a sobrepasar o a que exista el riesgo de que se supere dicho techo?»

30. Han presentado alegaciones por escrito la Stichting Greenpeace Nederland (en lo sucesivo, «Greenpeace»), los Gedeputeerde Staten van Groningen (en lo sucesivo, «Groningen») y RWE Power AG, actualmente RWE Eemshaven Holding BV (en lo sucesivo, «RWE»); Electrabel Nederland N.V. (en lo sucesivo, «Electrabel»), los Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (en lo sucesivo, «Zuid-Holland») y E.ON Benelux N.V. (en lo sucesivo, «E.ON»), así como la República de Austria, el Reino de Dinamarca, la República Italiana, el Reino de los Países Bajos y la Comisión Europea. Todos estos coadyuvantes, con excepción de Groningen, Zuid-Holland y Austria han comparecido en la vista de 14 de octubre de 2010. Asimismo, han intervenido en la vista la Stichting Natuur en Milieu y la República Francesa.

IV. Apreciación jurídica

31. La Directiva NEC establece límites nacionales para la emisión de cuatro sustancias contaminantes, entre ellas los óxidos de nitrógeno y el dióxido de azufre, que los Estados miembros no deben superar a partir del año 2011. Sin embargo, de la Directiva NEC no se desprende cómo los Estados miembros han de alcanzar ese objetivo.

32. En el presente caso se discute sobre el permiso concedido a tres proyectos distintos de central eléctrica. Se alega que dichas centrales contribuyen significativamente a la emisión de óxidos de nitrógeno y dióxido de azufre, pero que en principio no impiden respetar los límites de emisión siempre que los Países Bajos reduzcan sus emisiones en otros sectores.

33. Sin embargo, con arreglo a la información del órgano jurisdiccional remitente, y también por informes de la Agencia Europea del Medio Ambiente, [11] existen dudas de que los Países Bajos, con las medidas hasta ahora previstas, vayan a respetar dichos límites máximos en relación con los óxidos de nitrógeno y el dióxido de azufre. Por eso, la petición de decisión prejudicial ha de aclarar si en la presente situación la Directiva NEC se opone a la concesión del permiso a los proyectos controvertidos (pese a la libertad de elección en cuanto a los medios para alcanzar los objetivos de la Directiva).

11 — Véase la nota 4.

34. A tal fin, analizaré si la Directiva 96/61 exige tener en cuenta el riesgo de sobrepasar los límites de la Directiva NEC (sección B), si el riesgo de superarlos se opone a tales proyectos (sección C) y si los particulares pueden invocar la Directiva NEC a ese respecto (sección D). Examinaré, no obstante, en primer lugar, las objeciones de algunos intervinientes acerca de la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial (sección A).

A. *Sobre la admisibilidad*

35. RWE, Electrabel y E.ON alegan la inadmisibilidad de las cuestiones planteadas al Tribunal de Justicia. Entienden que son irrelevantes para la resolución del procedimiento principal.

36. En su opinión, el órgano jurisdiccional remitente parte de un fundamento erróneo para tomar su decisión, al considerar que es previsible una superación de los límites nacionales de emisión de la Directiva NEC para dióxido de azufre y óxidos de nitrógeno a 31 de diciembre de 2010 y, posteriormente, hasta 2015, a pesar de la más reciente información en sentido contrario. Además, los demandantes en el procedimiento principal no han aclarado en qué medida la Directiva NEC puede justificar la denegación del permiso con arreglo a la Directiva 96/61.

37. Sin embargo, existe una presunción de pertinencia de las cuestiones relativas al Derecho de la Unión. [12] Por consiguiente, en atención a la función del procedimiento prejudicial, no pueden plantearse exigencias demasiado estrictas a la argumentación del órgano jurisdiccional remitente sobre la pertinencia de las cuestiones planteadas.

38. Por lo tanto, sólo incumbe excepcionalmente al Tribunal de Justicia examinar las circunstancias en las que un juez nacional le plantea una cuestión a fin de verificar su propia competencia. [13] Resulta de una jurisprudencia reiterada que una petición presentada por un órgano jurisdiccional nacional sólo puede ser rechazada cuando resulta evidente que la interpretación del Derecho de la Unión solicitada no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los elementos de hecho o de Derecho necesarios para responder de manera útil a las cuestiones planteadas. [14] Salvo en estos casos, el Tribunal de Justicia está, en principio, obligado a pronunciarse sobre las cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de las normas de Derecho de la Unión. [15]

39. El Raad van State ha expuesto con detalle que, desde su punto de vista, existe el riesgo de que se superen los valores de emisión impuestos por la Directiva NEC, y con sus cuestiones pretende aclarar si esa superación puede tenerse en cuenta en el procedimiento de autorización controvertido con arreglo a la Directiva 96/61. El hecho de que, respecto a dicha superación, sea concebible una valoración diferente y que el propio Gobierno neerlandés prevea actualmente que se respetarán los techos de emisión no basta para negar la pertinencia de las cuestiones planteadas para la resolución del asunto. Por el contrario, la valoración de los aspectos fácticos y normativos del litigio incumbe en principio al órgano jurisdiccional nacional. [16] Por lo tanto, no puede considerarse que existe una falta evidente de relación en el sentido de la jurisprudencia.

40. Además, en lo que respecta a la posibilidad de denegar un permiso en virtud de la Directiva 96/61 sobre la base de la Directiva NEC, aceptar la inadmisibilidad de las cuestiones prejudiciales equivaldría a anticipar su respuesta. Lo determinante a este respecto es la valoración del órgano jurisdiccional nacional y no la de las partes del procedimiento principal, por lo que, en contra de la opinión de Electrabel, no es necesaria una exposición más precisa de los demandantes sobre la interacción de ambas Directivas.

12 — Sentencias de 10 de junio de 2010, Fallimento Traghetti del Mediterraneo (C-140/09, Rec. p. I-5243), apartado 29; Bruno y Pettini (C-395/08 y C-396/08, Rec. p. I-5119), apartado 19, y de 1 de julio de 2010, Sbarigia (C-393/08, Rec. p. I-6337), apartado 20.

13 — Sentencia de 13 de julio de 2006, Manfredi y otros (C-295/04 a C-298/04, Rec. p. I-6619), apartado 27.

14 — Véanse, entre otras, las sentencias de 15 de diciembre de 1995, Bosman (C-415/93, Rec. p. I-4921), apartado 61, y de 10 de enero de 2006, IATA y ELFAA (C-344/04 Rec. p. I-403), apartado 24.

15 — Véanse las sentencias citadas en la nota 14, Bosman, apartado 59, e IATA y ELFAA, apartado 24.

16 — Sentencias de 13 de noviembre de 2003, Neri (C-153/02, Rec. p. I-13555), apartados 34 y 35; de 29 de abril de 2004, Orfanopoulos y Oliveri (C-482/01 y C-493/01, Rec. p. I-5257), apartado 42, y de 12 de enero de 2006, Turn- und Sportunion Waldburg (C-246/04, Rec. p. I-589), apartado 21.

41. Tampoco es acertada la remisión de E.ON a la llamada doctrina del «*acte clair*». Según dicha jurisprudencia, la *obligación* de remisión de un órgano jurisdiccional nacional de última instancia sólo queda excluida desde el principio cuando exista una jurisprudencia ya asentada del Tribunal de Justicia o cuando la correcta aplicación del Derecho de la Unión pueda imponerse con tal evidencia que no deje lugar a duda razonable alguna sobre la solución de la cuestión suscitada. [17]

42. Pero en ese caso no desaparece la *facultad* de remisión. [18] No se puede impedir a los órganos jurisdiccionales nacionales que, en caso de que persistan dudas, soliciten una aclaración al Tribunal de Justicia. El objetivo es, en todo caso, la aplicación uniforme del Derecho de la Unión. Solamente se renuncia a una eventual cuestión prejudicial cuando, a juicio del juez nacional, la respuesta resulte evidente.

43. Además, a mi parecer, la respuesta a las cuestiones planteadas por el Raad van State al Tribunal de Justicia dista mucho de ser evidente.

44. Por último, la admisibilidad de las cuestiones prejudiciales no se opone a la competencia de control que, con arreglo a la Directiva NEC, corresponde a la Comisión, [19] que se refleja particularmente en el artículo 10, apartado 5, letra c), de la Directiva, pero que en principio se basa en el artículo 17 TUE, apartado 1 (anteriormente, artículo 211 CE). Esta competencia de control no exime a los Estados miembros de realizar por sí mismos una adecuada aplicación de la Directiva NEC o bien de garantizar una interpretación conforme a la Directiva o el efecto directo de la Directiva. También en este contexto debe por tanto admitirse un procedimiento prejudicial.

45. En consecuencia, las peticiones de decisión prejudicial son admisibles.

B. *Sobre la primera cuestión: el alcance de la interpretación conforme a la Directiva en la relación entre las Directivas 96/61 y NEC*

46. Con su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la obligación de interpretar el Derecho nacional conforme a la Directiva implica que, al concederse un permiso con arreglo a la Wet milieubeheer, por la cual se adapta el Derecho interno a la Directiva 96/61, deben tenerse en

17 — Sentencia de 6 de octubre de 1982, Cilfit y otros (283/81, Rec. p. 3415), apartados 13 a 16 y 21.

18 — Sentencia Cilfit y otros, citada en la nota 17, apartado 15.

19 — En su escrito de 18 de agosto de 2009, RWE hace referencia al hasta ahora omitido reproche por la Comisión Europea a los Países Bajos por la (inminente) superación de los valores de emisión previstos (apartado 35).

cuenta los límites nacionales de emisión establecidos en la Directiva NEC.

sobre la concesión de un permiso con arreglo a la Directiva 96/61. [22]

1. Sobre la interpretación conforme

47. La obligación de los Estados miembros, derivada de una Directiva, de alcanzar el resultado previsto por ésta, así como su deber, conforme al artículo 4 TUE, apartado 3 (anteriormente, artículo 10 CE), de adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de dicha obligación, se impone a todas las autoridades de los Estados miembros. [20]

48. Esto incluye también la obligación de interpretación conforme a la Directiva. Cuando un órgano jurisdiccional nacional, al aplicar el Derecho nacional, deba interpretar dicho Derecho, habrá de ajustar su interpretación en la medida de lo posible al texto y a la finalidad de la Directiva, para alcanzar el resultado que pretende la Directiva y, de esta manera, atenerse a lo dispuesto en el artículo 288 TFUE, apartado 3 (anteriormente, artículo 249 CE, apartado 3). [21] Debido al carácter vinculante para todas las autoridades públicas de los Estados miembros, la obligación de interpretación conforme a la Directiva afecta además a la propia autoridad nacional que ha de decidir

49. En el presente caso se trata de dos Directivas pertenecientes al ámbito del Derecho medioambiental de la Unión, a las que debe contribuirse a desplegar su plena eficacia. Con la Wet milieubeheer, que regula el procedimiento de autorización controvertido, se transpone la Directiva 96/61, y no la Directiva NEC. Ésta se incorporó al Derecho nacional mediante otros actos jurídicos nacionales. No obstante, ello no es óbice para que la Wet milieubeheer también se interprete en consonancia con la Directiva NEC, ya que al efectuarse una interpretación conforme a la Directiva debe tomarse en consideración todo el Derecho nacional para apreciar en qué medida puede éste ser objeto de una aplicación que no lleve a un resultado contrario al perseguido por la Directiva controvertida. [23]

50. Por lo tanto, procede aclarar la relación que existe entre ambas Directivas y, en particular, en qué medida los requisitos de la Directiva NEC influyen en el resultado de un procedimiento de autorización con arreglo a la Directiva 96/61.

20 — Sentencias de 10 de abril de 1984, Von Colson y Kamann (14/83, Rec. p. 1891), apartado 26, y de 13 de noviembre de 1990, Marleasing (C-106/89, Rec. p. I-4135), apartado 8.

21 — Sentencias von Colson y Kamann y Marleasing, citadas en la nota 20.

22 — Véanse las sentencias de 22 de junio de 1989, Costanzo (103/88, Rec. p. 1839), apartados 30 y 31; de 29 de abril de 1999, Ciola (C-224/97, Rec. p. I-2517), apartado 30; de 14 de junio de 2007, Medipac-Kazantzidis (C-6/05, Rec. p. I-4557), apartado 43; de 12 de enero de 2010, Petersen (C-341/08, Rec. p. I-47), apartado 80, y de 14 de octubre de 2010, Fuß (C-243/09, Rec. p. I-9849), apartado 61.

23 — Sentencias de 5 de octubre de 2004, Pfeiffer y otros (C-397/01 a C-403/01, Rec. p. I-8835), apartados 115, 118 y 119, y de 16 de julio de 2009, Mono Car Styling (C-12/08, Rec. p. I-6653), apartado 62.

2. Sobre las remisiones de la Directiva 96/61

51. En primer lugar procede comprobar si estas dos Directivas contienen disposiciones que se refieran expresamente a la relación entre ambas. A este respecto, es de especial interés si los límites nacionales de emisión de la Directiva NEC constituyen normas de calidad medioambiental en el sentido del artículo 10 de la Directiva 96/61.

52. Los contaminantes relevantes en el procedimiento principal, el dióxido de azufre y los óxidos de nitrógeno, están contemplados en ambas Directivas. El anexo I de la Directiva NEC establece techos nacionales de emisión de dióxido de azufre y de óxidos de nitrógeno. En el anexo III de la Directiva 96/61 se mencionan estos compuestos como sustancias contaminantes para las cuales los permisos con arreglo al artículo 9, apartado 3, han de fijar valores límite de emisión.

53. Conforme al artículo 19, apartado 2, de la Directiva 96/61, a este respecto deben al menos respetarse los valores límite específicos para determinados tipos de instalaciones, en este caso, los valores límite de la Directiva 2001/80, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión.

54. Otras exigencias mayores pueden deducirse especialmente de la obligación del artículo 3, apartado 1, letra a), de la Directiva 96/61 de emplear las mejores técnicas disponibles. A este respecto, aunque la Stichting Natuur alega que actualmente es posible una mayor reducción de las emisiones, no se trata de este aspecto en la presente petición de decisión prejudicial. Las cuestiones se refieren en cambio a la posible superación de los límites nacionales de emisión.

55. La obligación de emplear las mejores técnicas disponibles sólo se aplica, conforme al artículo 9, apartado 4, primera frase, de la Directiva 96/61, sin perjuicio del artículo 10, con arreglo al cual el permiso exigirá la aplicación de condiciones complementarias cuando el empleo de las mejores técnicas disponibles no sea respetuoso con alguna norma de calidad medioambiental. Por tanto, los techos nacionales de emisión establecidos en la Directiva NEC deberían necesariamente tenerse en cuenta en el marco del procedimiento de autorización si constituyesen normas de calidad medioambiental.

56. La definición de norma de calidad medioambiental del artículo 2, número 7, de la Directiva 96/61 no es totalmente clara este respecto. Por ejemplo, en las versiones alemana e italiana, este artículo define una norma de calidad medioambiental como el conjunto de requisitos, establecidos por la legislación de la Unión, que deben cumplirse en un momento dado *en* un entorno determinado o en una parte determinada de éste. Por lo tanto, las

versiones lingüísticas así redactadas podrían entenderse en el sentido de que conciben los límites de emisión como requisitos que deben cumplirse *en* un entorno determinado.

57. Se oponen, no obstante, a esta conclusión otras versiones, como la francesa y la inglesa, que mencionan los requisitos que deben cumplirse *por* («*par*», «*by*») un entorno determinado. En este sentido, caracterizan un determinado estado del medio ambiente, o de determinados bienes objeto de protección, al que se pretende llegar. [24] Es decir, según estas versiones lingüísticas, la cantidad de contaminante que se halle en el medio ambiente será de interés para una norma de calidad, mientras que las cantidades de contaminante que se viertan en un entorno nada indican directamente acerca de la calidad de éste.

58. Asimismo, la interpretación sistemática de los artículos 9, apartado 4, primera frase, y 10 de la Directiva 96/61 impide llegar a una conclusión clara. Estas disposiciones garantizan que el enfoque global de la Directiva 96/61 no relativice posibles normas de calidad medioambiental, pues dichas normas y los valores límite de emisión para las instalaciones se hallan en una relación de dependencia: los valores límite de emisión deben adaptarse a las normas de calidad medioambiental y, en su caso, corregirse. [25] Esto sugiere que ambos conceptos no son idénticos.

59. Sin embargo, ello no significa necesariamente que los límites nacionales de emisión no sean normas de calidad medioambiental. Aunque los techos se refieren también a emisiones, como mucho pueden entenderse como una forma muy especial de valores límite: concretamente, como valores límite para toda una economía nacional. Y no parece descartable utilizar los valores límite de emisión para instalaciones como medio para respetar los límites nacionales de emisión, tal como dispone el artículo 10 para garantizar las normas de calidad medioambiental.

60. Ahora bien, si prescindimos de la vaga definición de la Directiva 96/61, el concepto de norma de calidad medioambiental, según el sentido habitual de las palabras, sugiere que se trata de requisitos de calidad que se refieren al propio medio ambiente. Por el contrario, los valores límite de emisión constituyen requisitos referidos a una pluralidad (no especificada) de fuentes de emisión. Debido a efectos de acumulación y a interacciones, no resulta posible determinar con precisión su significado para la propia calidad medioambiental.

24 — Véanse Kracht/Wasielewski, en: «Rengeling» (coord.), *Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht*, vol. I, Colonia, 2ª ed. 2003, § 35 marg. 34, y Albrecht: *Umweltqualitätsziele im Gewässerschutzrecht,* Berlín 2007, p. 43.

25 — Véanse Kracht/Wasielewski, citados en la nota 24, y Albrecht, citado en la nota 24, pp. 292 y ss.

61. Así entendidas, las normas de calidad medioambiental no se corresponden con valores de emisión, sino con las cantidades de los contaminantes en cuestión, presentes en los elementos del medio ambiente. [26] Por tanto, se trata de normas referidas a bienes jurídicos protegidos o a estados, y no a las fuentes, mientras que los valores de emisión se refieren a comportamientos y atienden a la fuente de la contaminación. [27]

62. Son ejemplos de normas de calidad medioambiental los requisitos sobre la calidad del aire de la Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa, [28] es decir, valores límite para los contaminantes que contiene el aire ambiente. Si bien los valores límite de emisión y los techos de emisión influyen en la cantidad de contaminantes presentes en el aire ambiente, por lo que es necesario también el artículo 10 de la Directiva 96/61, hay otros factores que pueden influir también en la calidad del aire ambiente.

63. Desde este punto de vista ha de darse la razón a RWE, E.ON y los Países Bajos cuando afirman que los techos nacionales de emisión con arreglo a la Directiva NEC no constituyen normas de calidad medioambiental en el sentido del artículo 10 de la Directiva 96/61.

3. Sobre la relación sistemática entre la Directiva 96/61 y la Directiva NEC

64. No obstante, la relación sistemática entre la Directiva NEC y la Directiva 96/61 puede exigir que se tengan en cuenta los límites nacionales de emisión al conceder permisos para instalaciones.

65. RWE, Electrabel y E.ON, Groningen y los Estados miembros que se han expresado en el presente procedimiento, a pesar de los objetivos generales que ambas Directivas comparten en materia de medio ambiente, creen que son totalmente independientes.

66. Fundamentan su opinión en los diferentes métodos de actuación previstos en las Directivas. La Directiva NEC adopta un enfoque programático, al establecer techos nacionales de emisión con independencia de las fuentes de emisión concretas. [29] Las

26 — Véanse Kracht/Wasielewski, citados en la nota 24, y Albrecht, citado en la nota 24, pp. 44, 52 y 53.

27 — Véase Albrecht, citado en la nota 24, pp. 52 y ss.

28 — DO L 152, p. 1. Véanse las sentencias citadas en la nota 2.

29 — Véase el artículo 4 en relación con el anexo I de la Directiva NEC.

estrategias para su cumplimiento, conforme a los considerandos undécimo y duodécimo de la Directiva, quedan dentro del ámbito de responsabilidad de los Estados miembros. En cambio, la Directiva 96/61 parte de determinadas instalaciones industriales como fuentes de emisión. [30] Para prevenir o, al menos, reducir al mínimo las emisiones se prescribe básicamente el empleo de las mejores técnicas disponibles. [31]

67. Pero, por sí solos, estos diferentes planteamientos no justifican la presunción de que ambas Directivas deban considerarse de forma totalmente independiente. Antes bien, el idéntico objetivo de reducir las emisiones aboga por una interpretación coordinada de las Directivas para garantizar un régimen coherente de reducción de las emisiones.

68. En efecto, con arreglo al artículo 9, apartado 4, segunda frase, de la Directiva 96/61, *en todos los casos* las condiciones de permiso establecerán disposiciones relativas a la minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza y garantizarán un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto. Este mandato, según la interpretación literal y sistemática, se aplica además de la obligación establecida en el artículo 9, apartado 4, primera frase, de la Directiva 96/61 de basar los valores límites de emisión en las mejores técnicas disponibles.

69. Esta obligación, que va más allá de la utilización de las mejores tecnologías disponibles, queda reforzada por las obligaciones fundamentales generales del titular de la instalación con arreglo al artículo 3, apartado 1, letras a) y b), de la Directiva 96/61. Conforme a dicha disposición, el titular debe tomar todas las medidas adecuadas de prevención de la contaminación y no debe producir ninguna contaminación importante. Además, precisamente, el artículo 2, número 2, de la Directiva 96/61 no limita el concepto de contaminación de las disposiciones antes mencionadas a las propias emisiones causadas por la instalación, sino que reclama una consideración global que comprende también otros menoscabos previos de los bienes jurídicos protegidos afectados: la atmósfera, el agua y el suelo.

70. Para determinar qué se ha de entender por minimización de la contaminación a larga distancia o transfronteriza y un nivel elevado de protección del medio ambiente en su conjunto en el sentido del artículo 9, apartado 4, segunda frase, de la Directiva 96/61, puede recurrirse a la demás normativa de la Unión en materia de medio ambiente. Esta forma de proceder la sugiere el propio artículo 19, apartado 2, de la Directiva 96/61, que prevé expresamente la aplicación de los valores límite de emisión establecidos en las Directivas

30 — Véase el artículo 1, primera frase, en relación con el anexo I de la Directiva 96/61.

31 — Véanse los artículos 1, segunda frase; 3, apartado 1, letra a), y 9, apartado 4, primera frase, de la Directiva 96/61.

que se enumeran en el anexo II y en «otras normativas comunitarias». [32]

71. Ciertamente, no se menciona expresamente a la Directiva NEC en el anexo II de la Directiva 96/61, como bien señala E.ON. Sin embargo, el anexo II incluye una Directiva que apunta en el sentido de que la Directiva NEC puede constituir otra normativa en el sentido del artículo 19, apartado 2, de la Directiva 96/61. En efecto, la Directiva NEC, exactamente igual que la Directiva 2001/80, sobre limitación de emisiones a la atmósfera de determinados agentes contaminantes procedentes de grandes instalaciones de combustión, mencionada en el anexo II, se fundamenta en el Protocolo de Gotemburgo sobre la lucha contra la acidificación, la eutrofización y el ozono troposférico. Esto pone de relieve que los valores límite para las instalaciones que han de fijarse con arreglo a la Directiva 96/61 también persiguen los objetivos de la Directiva NEC.

72. En contra de la opinión de RWE, Electrabel y los Estados miembros que se han pronunciado, tampoco del decimonoveno considerando de la Directiva NEC se deriva una limitación. Según dicho considerando, la Directiva debe aplicarse sin perjuicio de lo dispuesto en la Directiva 96/61 en relación con los valores límite de emisión y el uso de las mejores técnicas disponibles. De la redacción del considerando sólo puede inferirse que la Directiva NEC no afecta a las obligaciones que incumben a los Estados miembros en virtud de la Directiva 96/61 y que, en particular, no las reduce. Por este motivo, ningún Estado miembro puede renunciar al uso de las mejores tecnologías disponibles aunque, sin dichas tecnologías, también cumpla los techos de emisión de la Directiva NEC.

73. En cambio, no se excluye una consideración valorativa de los requisitos de la Directiva NEC en la autorización de instalaciones. El carácter en principio programático con que se conciben las obligaciones de la Directiva NEC no puede determinar la cuestión de *si* deben tenerse en cuenta al adoptarse una decisión sobre un permiso con arreglo a la Directiva 96/61, sino sólo de *cómo* deben tenerse en cuenta.

74. A este respecto, corresponde a los Estados miembros desarrollar estrategias para cumplir los límites nacionales de emisión, lo que en principio abarca también la elección de las fuentes de emisión que deban incluirse. Por eso, en principio, no es posible deducir de la Directiva NEC reglas concretas de cálculo de las emisiones que pueden permitirse a instalaciones concretas. Sin embargo, resulta difícilmente imaginable que las medidas de los Estados miembros para el cumplimiento de los techos de emisión no afecten a la autorización de instalaciones con arreglo a la Directiva 96/61, ya que estas instalaciones

32 — Dado que las instituciones de la Unión no han establecido los valores límite de emisión con arreglo al artículo 19, apartado 1, de la Directiva 96/61, se ha de estar a lo dispuesto en el artículo 19, apartado 2.

contribuyen sustancialmente a las emisiones causadas. Para implantar ese tipo de estrategia, las autoridades competentes tienen en particular la posibilidad de imponer condiciones adicionales en el sentido del artículo 9, apartado 7, de la Directiva 96/61.

75. Por este motivo, la Comisión ha calificado el enfoque de la Directiva NEC como complementario del enfoque de la Directiva 96/61. [33] Además, en opinión de la Comisión, las estrictas normas de emisión establecidas en el marco de la aplicación de la [Directiva 91/61] ayudarán a alcanzar los techos nacionales de emisión. [34] Por lo tanto, también la Comisión considera que la prevención o la reducción al mínimo de las emisiones de las instalaciones comprendidas en la Directiva 96/61 son un importante instrumento para cumplir los límites nacionales de emisión establecidos en la Directiva NEC.

76. Los techos nacionales de emisión deben ser tenidos en cuenta al conceder permisos en virtud de la Directiva 96/61 en la medida en que dichos permisos pueden hacer imposible o poner en grave peligro el cumplimiento de las correspondientes disposiciones. Sería contrario al mencionado principio del Derecho de la Unión, conforme al cual la interpretación del Derecho nacional debe ajustarse en la medida de lo posible al texto y a la finalidad de la Directiva para alcanzar el resultado perseguido por ésta, desatender totalmente los techos nacionales de emisión previstos en la Directiva NEC y las valoraciones que implican.

77. Por tanto, procede responder a la primera cuestión que, habida cuenta del deber de interpretación conforme a la Directiva, las disposiciones por las que se adapta el Derecho interno a la Directiva 96/61 deben interpretarse, en la medida de lo posible, en el sentido de que al adoptarse una decisión sobre una solicitud de permiso medioambiental deben tenerse en cuenta los límites nacionales de emisión establecidos en la Directiva NEC.

C. *Sobre la segunda y la tercera cuestión: las obligaciones de los Estados miembros durante el período entre la expiración del plazo de transposición y la fecha límite para el cumplimiento de los techos nacionales de emisión*

78. La segunda y la tercera cuestión prejudicial (cada una de ellas, subdividida) se refieren a diferentes aspectos parciales de la cuestión general de qué obligaciones tienen los

33 — «Avances en la aplicación de la Directiva 96/61/CE del Consejo relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación», Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM(2003) 354 final, de 19 de junio de 2003.

34 — Comunicación de la Comisión, citada en la nota 33, punto 10.1.7, Directiva sobre techos nacionales de emisión, p. 30.

Estados miembros durante el período entre la expiración del plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva NEC (el 27 de noviembre de 2002) y la fecha límite para el cumplimiento de los techos nacionales de emisión (31 de diciembre de 2010).

79. El punto de partida de este análisis debe constituirlo la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el deber de abstención que incumbe a los Estados miembros antes de expirar el plazo de transposición de las directivas. A la vista de las diferentes cuestiones planteadas, examinaré en primer lugar dicho deber de abstención en relación con su componente temporal, antes de ocuparme de las posibles obligaciones positivas de actuación. En una fase posterior, debemos preguntarnos por el alcance de las correspondientes obligaciones en el procedimiento de concesión de permisos y, a raíz de estas consideraciones, podrá finalmente responderse a la cuestión del significado que tiene el momento de puesta en servicio de las instalaciones sujetas a permiso.

1. Sobre la segunda cuestión, letra a): deberes de abstención

80. Con la segunda cuestión, letra a), el órgano jurisdiccional remitente desea saber si la obligación de un Estado miembro de abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer seriamente la consecución del resultado prescrito por una Directiva existe también durante el período entre el 27 de noviembre de 2002 y el 31 de diciembre de 2010.

81. Las obligaciones de los Estados miembros durante dicho período transitorio se pueden deducir de la jurisprudencia relativa al plazo de adaptación del Derecho interno a las directivas. Aunque no se puede reprochar a los Estados miembros la no transposición de la Directiva a su ordenamiento jurídico antes de expirar el plazo de adaptación señalado, pues este plazo tiene por objeto proporcionar a los Estados miembros el tiempo necesario para adoptar las medidas de adaptación de su Derecho interno, [35] durante el plazo de transposición los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para que, al expirar dicho plazo, se haya alcanzado el resultado prescrito por la Directiva. [36]

82. De ahí se deduce que, precisamente durante el plazo de adaptación, los Estados miembros deben abstenerse de adoptar disposiciones que puedan comprometer

35 — Sentencia de 18 de diciembre de 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, Rec. p. I-7411), apartado 43.

36 — Sentencia Inter-Environnement Wallonie, citada en la nota 35, apartado 44.

gravemente el resultado prescrito por la Directiva. [37]

83. Según la versión alemana de la citada jurisprudencia, esta «prohibición de frustración» [38] se refiere sólo a «disposiciones», es decir, medidas legislativas. La versión italiana está redactada de forma similar *(«adottare disposizioni»).* A este sentido parecen apuntar también la mayoría de las sentencias pertinentes, pues se refieren a «normativas». [39]

84. Sin embargo, sería sorprendente y poco eficaz limitar exclusivamente a las disposiciones la protección de los objetivos del Derecho de la Unión frente a graves menoscabos durante los plazos de transposición o los períodos transitorios. Por el contrario, lo decisivo ha de ser si se compromete gravemente el objetivo de la directiva en cuestión. Por ese motivo, el Tribunal de Justicia, especialmente en la versión francesa de su jurisprudencia, pero también en la inglesa, no se ha referido a disposiciones, sino a medidas (en francés, «*prendre des dispositions*»; en inglés, «*taking any measures*»*).* También ha destacado de forma reiterada que la obligación se impone a *todas* las autoridades de los Estados miembros, [40] y, por último, ha declarado expresamente que la prohibición de frustración también se aplica a los órganos jurisdiccionales. [41]

85. Si, de este modo, las directivas pueden generar obligaciones para los Estados miembros antes de que finalice su plazo de transposición, tanto más es el caso de los períodos transitorios, que son posteriores a la conclusión del plazo de adaptación. [42] Así lo ilustra la jurisprudencia relativa a la continuidad de la vigencia de las disposiciones nacionales sobre protección de la flora y la protección provisional de zonas con arreglo a la Directiva de Hábitats. [43]

86. Aunque en materia de protección de la flora rigen aún de forma transitoria disposiciones internas de los Estados miembros, éstos no pueden modificarlas a su voluntad

37 — Sentencias Inter-Environnement Wallonie, citada en la nota 35, apartado 45; de 8 de mayo de 2003, ATRAL (C-14/02, Rec. p. I-4431), apartado 58; de 10 de noviembre de 2005, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-316/04, Rec. p. I-9759), apartados 42 y 44; de 22 de noviembre de 2005, Mangold (C-144/04, Rec. p. I-9981), apartado 67; de 14 de septiembre de 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie (C-138/05, Rec. p. I-8339), apartados 42 y 48; de 14 de junio de 2007, Comisión/Bélgica (C-422/05, Rec. p. I-4749), apartado 62; de 23 de abril de 2009, Angelidaki y otros (C-378/07 a C-380/07, Rec. p. I-3071), apartado 206, y de 23 de abril de 2009, VTB-VAB (C-261/07 y C-299/07, Rec. p. I-2949), apartado 38.

38 — Véanse mis conclusiones presentadas el 18 de mayo de 2004 en el asunto en que recayó la sentencia de 12 de octubre de 2004, Wippel (C-313/02, Rec. p. I-9483), punto 60; el 8 de julio de 2004 en el asunto en que recayó la sentencia de 13 de enero de 2005, Dragaggi y otros (C-117/03, Rec. p. I-167), punto 26; el 27 de octubre de 2005 en el asunto en que recayó la sentencia de 4 de julio de 2006, Adeneler y otros (C-212/04, Rec. p. I-6057), punto 48; el 9 de enero 2008 en el asunto en que recayó la sentencia de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, Rec. p. I-2483), punto 127, y el 4 de diciembre de 2008 en el asunto en que recayó la sentencia Angelidaki y otros, citada en la nota 37, punto 73.

39 — Véanse las sentencias citadas en la nota 37.

40 — Véanse, en particular, las sentencias Adeneler y otros, citada en la nota 38, apartados 121 y 122; Angelidaki y otros, citada en la nota 37, apartados 206 y 207, y VTB-VAB, citada en la nota 37, apartados 38 y 39.

41 — Sentencias Adeneler y otros, citada en la nota 38, apartados 122 y 123, y VTB-VAB, citada en la nota 37, apartado 38.

42 — Véanse las dos sentencias Zuid-Hollandse Milieufederatie, citadas en la nota 37, apartado 42 de cada una.

43 — Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO L 206, p. 7).

durante el período de transición, sino que, de conformidad con los objetivos de la Directiva sobre productos fitosanitarios, [44] deben garantizar que, al autorizar un producto fitosanitario comprendido en el ámbito de aplicación de la normativa transitoria, se consideren debidamente los efectos que ese producto puede tener en la salud humana y animal y en el medio ambiente. Asimismo, la decisión relativa a una autorización únicamente puede adoptarse basándose en un expediente que incluya los elementos necesarios para que dichos efectos puedan efectivamente evaluarse. [45]

87. Asimismo, aunque la Directiva de Hábitats sólo regula expresamente la protección para el período posterior a la inclusión de las zonas en la lista de la Unión, los Estados miembros tienen la obligación de adoptar, respecto a los lugares que hayan identificado con vistas a su inscripción en la lista comunitaria, medidas de protección apropiadas para mantener las características ecológicas de dichos lugares. [46]

88. Con estos antecedentes es relativamente fácil responder a la segunda cuestión, letra a): por supuesto, la obligación de los Estados miembros de no adoptar medidas que puedan comprometer seriamente el resultado prescrito por la Directiva NEC también resulta aplicable al período de 27 de noviembre de 2002 a 31 de diciembre de 2010.

2. Sobre la segunda cuestión, letra b): obligaciones positivas de actuación

89. Con la segunda cuestión, letra b), el órgano jurisdiccional remitente desea saber si durante el período transitorio también rige la obligación de los Estados miembros de realizar determinadas actuaciones en caso de riesgo de que, una vez concluido dicho período, se superen los techos nacionales de emisión previstos en la Directiva NEC.

90. En principio, la respuesta a esta pregunta se desprende del propio programa establecido en la Directiva NEC.

91. Con arreglo al artículo 15, apartado 1, párrafo primero, primera frase, de la Directiva NEC, los Estados miembros tuvieron tiempo hasta el 27 de noviembre de 2002 para poner en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva.

44 — Directiva 91/414/CEE del Consejo, de 15 de julio de 1991, relativa a la comercialización de productos fitosanitarios (DO L 230, p. 1).

45 — Véase la sentencia de 14 de septiembre de 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, citada en la nota 37, apartados 44 y 45.

46 — Sentencia de 13 de enero de 2005, Dragaggi y otros (C-117/03, Rec. p. I-167), apartado 29; de 14 de septiembre de 2006, Bund Naturschutz in Bayern y otros (C-244/05, Rec. p. I-8445), apartado 44; de 14 de enero de 2010, Stadt Papenburg (C-226/08, Rec. p. I-8445), apartado 49, y de 20 de mayo de 2010, Comisión/España (C-308/08, Rec. p. I-131), apartado 21.

Después de esa fecha, tampoco existía ya plazo de adaptación que se opusiera al supuesto de obligaciones positivas de actuación por parte de los Estados miembros, pero en ese momento ya debían haberse adoptado las medidas de adaptación necesarias.

92. No obstante, con arreglo al artículo 4, apartado 1, de la Directiva NEC, los techos de emisión establecidos en el anexo I no entran en vigor hasta el 31 de diciembre de 2010. La situación es aquí diferente a la de los casos hasta ahora resueltos sobre períodos transitorios, pues éstos se referían a normativas de la Unión que permitían a los Estados miembros continuar aplicando, durante un determinado período de tiempo, sus legislaciones o sus prácticas hasta entonces vigentes, [47] o que requerían otras medidas para poder aplicar el Derecho de la Unión. Dichas normativas se limitaban a posponer el momento en que las disposiciones del Derecho de la Unión serían plenamente aplicables.

93. La normativa establecida en la Directiva NEC se distingue de las anteriores. Conforme al artículo 15, apartado 1, párrafo primero, primera frase, de la Directiva NEC, las medidas de adaptación ya debían estar en vigor el 27 de noviembre de 2002. Sólo sus consecuencias reales, es decir, la reducción de las emisiones nacionales a una determinada cantidad global, no se exigen hasta el 31 de diciembre de 2010, como establece el artículo 4, apartado 1, de la Directiva NEC.

94. Para ese período, precisamente, la Directiva NEC no dispone que los Estados miembros puedan seguir procediendo como hacían anteriormente. Antes bien, con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva NEC, a más tardar el 1 de octubre de 2002, los Estados miembros debían elaborar programas de reducción progresiva de las emisiones nacionales con objeto de que, a más tardar en 2010, se cumpliesen, como mínimo, los techos nacionales de emisión.

95. Como acertadamente expone la Comisión, [48] este régimen de plazos resulta del carácter particular del objeto de la Directiva NEC. La reducción de las emisiones no se logra de forma simultánea a las disposiciones jurídicas que la imponen, sino que es posterior a éstas en el tiempo. Por estos motivos, no es necesario un período transitorio en relación con la situación jurídica, sino un margen de tiempo para que las normas jurídicas puedan desplegar sus efectos reales. Esto se corresponde también con la fórmula «a más tardar» del artículo 4, apartado 1, de la Directiva NEC, señalada por Austria, así como el

47 — Sobre el artículo 16, apartado 1, de la Directiva 98/8/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 1998, relativa a la comercialización de biocidas (DO L 123, p. 1), véanse las dos sentencias Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, de 10 de noviembre de 2005, citada en la nota 37, apartado 15, y de 14 de septiembre de 2006, citada en la nota 37, apartado 12, y sobre el artículo 18, apartado 2, de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DO L 303, p. 16), véase la sentencia Mangold, citada en la nota 37, apartados 71 y 72.

48 — Remitiéndose a la sentencia Comisión/Austria, citada en la nota 2, apartado 80.

carácter *anual* de los límites de emisión: éstos no se refieren a una fecha determinada, sino que son el resultado de procesos graduales.

96. Los programas que ordena la Directiva han de entenderse primordialmente como compromisos unilaterales de los Estados miembros. Éstos son responsables de establecer las medidas para cumplir los límites de emisión, y si los Estados miembros han recogido dichas medidas en un programa, también están obligados a ponerlas en práctica.

97. Pero los Estados miembros no pueden limitarse a aplicar los programas elaborados –con arreglo al artículo 6, apartado 1, de la Directiva NEC, a más tardar el 1 de octubre de 2002–, sino que cada año tienen la obligación de observar la evolución de las emisiones con arreglo al artículo 7 y formular una previsión del nivel de emisiones para el año 2010. A la luz de esos resultados, debieron actualizar y revisar sus programas, conforme al artículo 6, apartado 3, a más tardar el 1 de octubre de 2006.

98. Si las previsiones anuales revelan que los programas existentes no son suficientes para respetar los límites de emisión, de la obligatoriedad de estos umbrales se deduce que los Estados miembros afectados deben seguir desarrollando sus programas para reducir sus emisiones de manera que se respeten dichos límites.

99. En consecuencia, existen obligaciones positivas de actuación, cuando menos, en relación con la elaboración y ejecución de programas adecuados para el cumplimiento de los techos de emisión.

100. La cuestión de si, de forma excepcional, existen otras obligaciones más amplias, es objeto de la tercera cuestión.

101. Por consiguiente, procede responder a la segunda cuestión, letra b), que, con arreglo a la Directiva NEC, durante el período de 27 de noviembre de 2002 a 31 de diciembre de 2010, el Estado miembro en cuestión debe elaborar y ejecutar programas adecuados para el cumplimiento de los límites de emisión. Pero si aún así existe el riesgo de que se superen dichos límites, el Estado miembro está obligado a modificar su programa de reducción de las correspondientes emisiones, a fin de disminuirlas en grado suficiente.

3. Sobre la tercera cuestión, letras a) y b): obligaciones más amplias en caso de riesgo de superación de los límites

102. Con la tercera cuestión, letras a) y b), el órgano jurisdiccional remitente desea saber si las referidas obligaciones de los Estados miembros llegan hasta el punto de que, en caso de (riesgo de) superación de los techos

nacionales de emisión, deba denegarse un permiso medioambiental, o sujetarse éste a condiciones. Esta cuestión presupone que, en contra de las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva NEC, el Estado miembro en cuestión no ha elaborado y ejecutado programas suficientes para impedir que se superen los límites.

103. En primer lugar, hay que señalar que el punto de vista de RWE y E.ON, según el cual el hecho de que la Comisión no haya propuesto a los Países Bajos ninguna otra medida se opone a eventuales obligaciones del Estado miembro, carece de todo fundamento. La Comisión ni está obligada en general a proponer medidas a los Estados miembros para el cumplimiento del Derecho de la Unión, ni la Directiva NEC establece tal obligación. En sus artículos 9 y 10 dispone, únicamente, que la Comisión presentará a los órganos legislativos de la Unión informes y propuestas de modificación de la Directiva. Ello no afecta a las obligaciones de los Estados miembros derivadas del Derecho de la Unión. [49]

104. No obstante, el margen de actuación que la Directiva NEC concede a los Estados miembros para su transposición, margen al que se remiten RWE, Electrabel y E.ON, Groningen y los Estados miembros, podría oponerse al supuesto de una obligación concreta de los Estados miembros en relación con el procedimiento de autorización.

105. El undécimo considerando de la Directiva NEC subraya que los techos de emisión otorgarán a la Comunidad y a sus Estados miembros una cierta flexibilidad para determinar la forma de cumplirlos. Conforme al duodécimo considerando, los Estados miembros deben responsabilizarse de la aplicación de las medidas necesarias para cumplir los techos nacionales de emisión. El artículo 4 de la Directiva NEC no menciona los instrumentos para cumplir los límites de emisión y, en su artículo 6, la Directiva NEC sólo establece concretamente la elaboración de programas nacionales de reducción progresiva de las emisiones nacionales.

106. Pero este margen de actuación de los Estados miembros no es ilimitado. Por el contrario, al elegir las medidas de transposición que deben adoptarse, los Estados miembros deben orientarse por la disposición del artículo 4 de la Directiva NEC de limitar, a más tardar en el año 2010, sus emisiones nacionales anuales de los contaminantes allí mencionados a cantidades no superiores a los techos establecidos en el anexo I de la Directiva. Esta disposición se reitera también en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva NEC. Con arreglo a su artículo 1, la limitación de las emisiones se dirige a la protección del medio ambiente y de la salud humana. [50] Los Estados miembros no pueden comprometer gravemente este

49 — Véase la misma sentencia de 5 de febrero de 1963, Van Gend & Loos (26/62, Rec. pp. 1 y 26).

50 — Véanse también los considerandos primero y quinto y el artículo 5, letra b), de la Directiva NEC.

resultado asumiendo una superación de los techos de emisión. [51]

107. Por lo demás, el Tribunal de Justicia ya ha resuelto que en caso de que se sobrepase el margen de apreciación concedido por una directiva corresponderá a las autoridades del Estado miembro –particularmente a los órganos jurisdiccionales–, en el marco de sus competencias, adoptar todas las medidas, generales o particulares, necesarias para que se cumpla lo dispuesto en la directiva. [52]

108. Por lo tanto, si la autoridad del Estado miembro principalmente competente para trasponer la Directiva NEC sobrepasa el margen de actuación concedido al Estado miembro de tal manera que se compromete gravemente el cumplimiento de los techos nacionales de emisión en el año 2010, en principio la autoridad competente en materia de permisos también podrá estar obligada a actuar o a abstenerse de actuar, en el marco de sus competencias.

109. A diferencia de lo alegado por Electrabel, ello no contradice el principio de división de poderes. Por el contrario, la distribución básica de competencias para la adaptación del Derecho interno a las directivas se deriva de las normas constitucionales del Estado miembro. Ahora bien, si éste incumple las obligaciones que le incumben en virtud del Derecho de la Unión no podrá basar su defensa en el principio de división de poderes. Así lo exige el propio principio de igualdad de trato de todos los Estados miembros, con independencia de su estructura interna. [53]

110. Las posibles dificultades prácticas alegadas por los Países Bajos para determinar si existe riesgo de superación de los techos nacionales de emisión no pueden eximir a los Estados miembros de sus obligaciones. En el procedimiento principal, el órgano jurisdiccional remitente también ha realizado siempre por sí mismo la correspondiente apreciación, cuyo control no atañe al Tribunal de Justicia.

111. Por lo tanto, el margen de apreciación del Estado miembro en caso de (riesgo de) superación de los techos de emisión no se opone *per se* a las obligaciones concretas que le incumben. Sin embargo, su contenido debe determinarse teniendo en cuenta la concepción de la Directiva NEC. De ahí que, por ejemplo, en el Derecho de la Unión esté excluida una obligación ilimitada de reducir las emisiones mediante la desactivación de *ciertas* fuentes de emisión preexistentes, pues la decisión de qué emisiones se han de interrumpir o

51 — Véase la sentencia de 14 de septiembre de 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, citada en la nota 37, apartados 43 y 44.

52 — Sentencias de 24 de octubre de 1996, Kraaijeveld y otros (C-72/95, Rec. p. I-5403), apartado 61; de 15 de junio de 2000, Brinkmann (C-365/98, Rec. p. I-4619), apartado 32, y Janecek, citada en la nota 2, apartado 46.

53 — Véanse las sentencias de 8 de febrero de 1973, Comisión/Italia (30/72, Rec. p. 161), apartado 11; de 10 de julio de 1990, Comisión/Alemania (C-217/88, Rec. p. I-2879), apartado 26, y de 10 de junio de 2004, Comisión/Italia (C-87/02, Rec. p. I-5975), apartado 38.

reducir corresponde únicamente a las autoridades competentes de los Estados miembros.

112. En cambio, la autorización de una nueva instalación da lugar a *nuevas* emisiones adicionales sobre la base de una decisión de un Estado miembro. Al contrario de lo que sucede en caso de (riesgo de) superación de los límites de emisión sólo con las fuentes ya existentes, en este caso el Estado miembro estaría contribuyendo activamente al fracaso del objetivo de la Directiva con una determinada actuación. Por eso, un permiso que autoriza nuevas emisiones es cualitativamente distinto de la mera conservación del estado anterior por no intervenir contra las fuentes de emisión existentes. A esto se opone la prohibición inherente a la Directiva NEC de, en caso de (riesgo de) superar los techos de emisión, no permitir ninguna otra fuente adicional de emisión. No obstante, no se limita el margen de actuación del Estado miembro para decidir la forma en que desea reducir sus emisiones. Ahora bien, en caso de superarse los techos de emisión, el margen de actuación del Estado miembro se reduce a cero, obviándose así la cuestión, correspondiente al margen de apreciación nacional, de *cómo* llevar a cabo eventuales reducciones.

113. Esto no impide que se puedan autorizar nuevas centrales eléctricas que sustituyan a las antiguas y, con un rendimiento equivalente, generen menos contaminantes. Esta forma de equipamiento es más favorable al balance de emisiones, por lo que no perjudica a los objetivos de la Directiva NEC. Sin embargo, no basta con vincular la autorización de nuevas emisiones a la mera esperanza de que se cerrarán viejas instalaciones. Debe estar *acreditado* que las emisiones autorizadas de forma sustitutoria se corresponden con una reducción correlativa en las instalaciones antiguas.

114. Sin esta vinculación entre las nuevas emisiones y la reducción de las emisiones existentes, la autorización de emisiones adicionales sólo será admisible si con ella no surge el peligro de que se superen los techos de emisión. En consecuencia, los Estados miembros, en su caso antes de conceder el permiso, deben adoptar medidas para reducir suficientemente las emisiones existentes en el momento de puesta en funcionamiento de la instalación (y después).

115. Sólo en casos excepcionales puede haber razones absolutamente imperiosas de interés general que justifiquen la autorización de emisiones adicionales a pesar del riesgo de que se superen los techos de emisión. [54] Pero en el presente caso ni se ha preguntado sobre ello ni existen motivos para pensar en tales razones.

116. No resulta convincente la invocación, por parte de RWE y de los Países Bajos, de los principios de subsidiariedad y de

54 — Ilustrativa de la intervención en reservas ornitológicas, la sentencia de 28 de febrero de 1991, Comisión/Alemania («Leybucht», C-57/89, Rec. p. I-883), apartados 21 y ss., y de la protección de especies, mis conclusiones presentadas el 30 de noviembre de 2006 en el asunto en que recayó la sentencia de 14 de junio de 2007, Comisión/Finlandia («Caza del lobo», C-342/05, Rec. p. I-4713), puntos 52 y ss.

proporcionalidad, ambos consagrados en el artículo 5 TUE (anterior artículo 5 CE). El principio de subsidiariedad no puede conducir a que se conceda a los Estados miembros un margen de actuación ilimitado que perjudique los objetivos del Derecho de la Unión. Si los Estados miembros no hacen uso de las posibilidades de actuación de que en principio disponen para la aplicación de una directiva, es lógico que como consecuencia se reduzca su margen de decisión.

117. Por lo tanto, el margen de actuación que los Estados miembros tienen al principio no entra en contradicción con la prohibición de autorizar emisiones adicionales.

118. Sin embargo, en opinión de Electrabel, la prohibición de autorización perjudicaría a las instalaciones sujetas a permiso frente a las fuentes de emisión que no precisan de él y que pueden ponerse en funcionamiento con independencia de la superación de los límites nacionales de emisión. No es necesario dilucidar aquí si esta alegación es pertinente por lo que se refiere a la autorización de pequeñas instalaciones, comparables a las instalaciones exentas de permiso.

119. En cualquier caso, las instalaciones que están sujetas a permiso con arreglo a la Directiva 96/61 no se pueden comparar con las instalaciones exentas de él. Según el punto de vista del propio legislador de la Unión, aquéllas tienen en general efectos sustanciales en el medio ambiente [55] y, en particular, dan lugar a grandes volúmenes de emisiones, [56] de modo que están justificadas unas mayores exigencias.

120. Esta distinción del legislador determina la respuesta a la subcuestión de la tercera cuestión, letra a). En principio, carece de relevancia en qué medida una instalación contribuye a la superación (o al riesgo de superación) de los techos nacionales de emisión. Habida cuenta de que la Directiva 96/61 somete la instalación a la obligación de permiso, cabe presumir que las emisiones que produzca tendrán la suficiente importancia para oponerse a su autorización, [57] si ya sin la instalación (de que se trata) se superan los techos de emisión.

121. Esta presunción posiblemente pueda destruirse en casos concretos. Los límites de emisión no podrán oponerse a la concesión de un permiso cuando la instalación, por su propia naturaleza, no emita en absoluto los contaminantes en cuestión. También sería imaginable la autorización de instalaciones cuyas emisiones de esas sustancias carecieran de relevancia práctica en cuanto a los efectos sobre el medio ambiente. Pero ello puede descartarse en los presentes casos. Las centrales eléctricas controvertidas emiten grandes cantidades de óxidos de nitrógeno y de dióxido de azufre, por lo que contribuyen sustancialmente a las emisiones nacionales. [58]

55 — Véanse, en particular, los considerandos segundo y noveno y los artículos 1, 2, número 2, 3, apartado 1, letras a) y b), y 9, apartado 4, de la Directiva 96/61.

56 — Véanse, en particular, los considerandos noveno y trigésimo y los artículos 1, 2, números 5 y 6, 9, apartados 3 y 4, y 19 de la Directiva 96/61.

57 — Véase el vigésimo noveno considerando y el artículo 2, número 3, de la Directiva 96/61.

58 — Véase el apartado 25 *supra*.

122. Por lo tanto, rige la prohibición de autorizar instalaciones con arreglo a la Directiva 96/61 en caso de (riesgo de) superación de los techos nacionales, siempre que en el caso concreto no se demuestre que las emisiones de los contaminantes en cuestión son irrelevantes para los efectos de la instalación en el medio ambiente.

123. Para concluir, procede señalar que la posibilidad, indicada en la cuestión, de conceder el permiso sólo limitadamente, es decir supeditado a requisitos o restricciones adicionales, probablemente sea un medio menos gravoso que la denegación total, que las autoridades competentes deben tener en cuenta. Posiblemente las emisiones de los contaminantes en cuestión puedan reducirse empleando medidas técnicas adicionales de tal manera que se destruya la presunción de su relevancia. Sin embargo, la Directiva NEC no ofrece elementos que indiquen cómo han de ser dichos requisitos o restricciones. De la Directiva sólo puede extraerse que los Estados miembros no pueden autorizar nuevas emisiones en caso de superación de los techos de emisión.

124. Por lo tanto, procede responder a la tercera cuestión, letras a) y b), que el Estado miembro debe denegar un permiso medioambiental solicitado con arreglo al artículo 4 de la Directiva 96/61 en caso de que la instalación contribuya a la superación (o al riesgo de superación) de un techo nacional de emisión de contaminantes establecido en la Directiva NEC y el Estado miembro no haya elaborado y ejecutado programas suficientes para reducir las emisiones. Esta prohibición se excluye cuando en el caso concreto se demuestre que las emisiones de la sustancia de que se trate son irrelevantes para los efectos de la instalación en el medio ambiente.

4. Relevancia del momento de puesta en servicio de la instalación [segunda cuestión, letra c)]

125. Por último, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en su segunda cuestión, letra c), por la relevancia del momento en que entra en funcionamiento la instalación cuyo permiso se requiere. Aunque el orden elegido en la petición de decisión prejudicial pueda hacer suponer algo diferente, esta cuestión sólo puede referirse lógicamente a la tercera cuestión, letras a) y b), que tratan en concreto de las obligaciones de los Estados miembros durante un procedimiento de autorización.

126. En relación con los techos nacionales de emisión, una instalación puede únicamente ser considerada desde el momento en que comienza a funcionar y en que, por lo tanto, produce emisiones. En consecuencia, en el marco de un proceso de autorización, debe atenderse a los techos nacionales de emisión vigentes en el momento de puesta en servicio de la instalación y durante su ulterior funcionamiento.

127. Con arreglo al artículo 4, apartado 2, de la Directiva NEC, los Estados miembros deben garantizar que los techos nacionales de emisión del anexo I dejen de superarse después de la fecha límite de 31 de diciembre de 2010. En consecuencia, (como mínimo) dichos techos siguen aplicándose, tal como acertadamente señalan Italia y la Comisión, por lo que procederá denegar el permiso mientras se estén superando los límites nacionales de emisión, o exista ese riesgo.

128. Por lo tanto, procede responder a la segunda cuestión, letra c), que sólo es relevante el momento de entrada en funcionamiento de una instalación posterior a 2010 si en ese momento ya no se superan los techos nacionales de emisión ni existe el riesgo de que se superen.

D. *Sobre las cuestiones cuarta, quinta y sexta: efecto directo de la Directiva*

129. Las cuestiones cuarta, quinta y sexta tiene por objeto aclarar si un particular puede, y en qué medida, invocar la Directiva NEC ante los órganos jurisdiccionales nacionales.

130. Como ha recordado el Tribunal de Justicia en reiteradas ocasiones, resulta incompatible con el carácter vinculante que el artículo 288 TFUE, párrafo tercero, reconoce a la directiva excluir, en principio, que la obligación que ésta impone pueda ser invocada por las personas afectadas. [59] Esta consideración es especialmente válida para una directiva cuyo objetivo es controlar y reducir la contaminación atmosférica y que pretende, en consecuencia, proteger la salud pública. [60]

131. Por lo tanto, en todos aquellos casos en que las disposiciones de una directiva, desde el punto de vista de su contenido, no estén sujetas a condición alguna y sean suficientemente precisas, los particulares están legitimados para invocarlas ante los órganos jurisdiccionales nacionales contra el Estado, bien cuando éste no adapte el Derecho nacional a la Directiva dentro de los plazos señalados, bien cuando haga una adaptación incorrecta. [61]

132. El artículo 4 y el anexo I de la Directiva NEC contienen una obligación inequívoca de los Estados miembros: la de cumplir los techos nacionales de emisión allí establecidos, a más tardar, el 31 de diciembre de 2010. Y también es suficientemente clara la obligación del artículo 6 de elaborar programas de reducción progresiva de las emisiones nacionales. [62]

59 — Sentencias Janecek, citada en la nota 2, apartado 37; de 16 de septiembre de 1999, WWF y otros (C-435/97, Rec. p. I-5613), apartado 69; Kraaijeveld y otros, citada en la nota 52, apartado 56; de 1 de febrero de 1977, Verbond van Nederlandse Ondernemingen (51/76, Rec. p. 113), apartados 20/29.

60 — Sentencia Janecek, citada en la nota 2, apartado 37.

61 — Sentencias de 19 de enero de 1982, Becker (8/81, Rec. p. 53), apartado 25; de 11 de julio de 2002, Marks & Spencer (C-62/00, Rec. p. I-6325), apartado 25; Pfeiffer y otros, citada en la nota 23, apartado 103; de 12 de febrero de 2009, Cobelfret (C-138/07, Rec. p. I-731), apartado 58, y Janecek, citada en la nota 2, apartado 36.

62 — Véase a este respecto la sentencia Janecek, citada en la nota 2, apartado 39.

133. En cambio, de la Directiva NEC no se puede deducir una obligación de adoptar determinadas medidas específicas para el cumplimiento de los límites de emisión. Los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación para elegir los medios, de modo que en principio no existe aplicabilidad directa por lo que se refiere a dichas medidas concretas.

134. Sin embargo, no sucede lo mismo con respecto a la ya señalada limitación del margen de apreciación de los Estados miembros en caso de riesgo de superación de los techos de emisión. La obligación de denegar un permiso medioambiental en el sentido del artículo 4 de la Directiva 96/61 en caso de que la instalación contribuya a la superación (o al riesgo de superación) de un techo nacional de emisión de contaminantes establecido en la Directiva NEC, evidentemente, es suficientemente precisa en cuanto a sus consecuencias jurídicas.

135. Se podría dudar que el requisito de superación (o de riesgo de superación) de los techos nacionales de emisión también esté definido con suficiente exactitud. Sólo es posible determinar si se van a superar dichos umbrales mediante una previsión generalmente muy compleja. A este respecto, la mayoría de los coadyuvantes alegan que en el momento de conceder el permiso no había posibilidad de saber si se iban a superar los límites de emisión en el momento de la puesta en funcionamiento.

136. No obstante, la Directiva NEC contiene instrumentos que simplifican esa previsión. Con arreglo al artículo 7 y al anexo III, los Estados miembros prepararán y actualizarán anualmente inventarios nacionales de emisiones y las previsiones correspondientes. Al menos dichas previsiones pueden servir fácilmente a las autoridades competentes y a los órganos jurisdiccionales para comprobar si existe el riesgo de que se superen los límites. Además, no parece descartable que puedan corregirse esas previsiones si se aprecian defectos evidentes.

137. Si bien es cierto que pueden presentarse dificultades, ya que es posible que los Estados miembros, en el momento de conceder el permiso, aún no hayan decidido con qué medios van a asegurar el cumplimiento de los techos hasta el momento de la puesta en servicio, son dificultades que hay que asumir, ya que se deben a una infracción del artículo 6 de la Directiva NEC. Con arreglo a esta disposición, el 1 de octubre de 2002, los Estados miembros ya deben haber elaborado los programas necesarios para respetar los límites.

138. Por lo tanto, la necesidad de realizar una previsión de las futuras emisiones de contaminantes no se opone a la aplicación directa de la prohibición de autorizar nuevas fuentes de emisión en caso de (riesgo de) superación de los techos de emisión.

139. Sin embargo, no está claro si la Directiva NEC establece de forma suficientemente precisa el círculo de los beneficiarios. Según

la jurisprudencia, las «personas afectadas» pueden invocar una obligación de los Estados miembros derivada de las directivas. En su sentencia dictada en el asunto Janecek, el Tribunal de Justicia se refiere incluso a personas «directamente» afectadas. [63] Sin necesidad de entrar en detalles sobre el significado de esta terminología, las palabras elegidas apuntan en el sentido de un círculo limitado de beneficiarios.

140. La Directiva NEC, especialmente sus artículos 4 y 6, no se adaptan a este esquema, según acertadamente señala Austria. Dichas disposiciones imponen solamente techos *nacionales* de emisión y exigen programas *nacionales,* pero, a falta de referencias espaciales o materiales, no dirigen su protección a ningún círculo delimitable de personas. Ni siquiera la población del Estado miembro en cuestión puede designarse como grupo beneficiario, ya que las emisiones nacionales, en su conjunto, tienen también generalmente efectos transfronterizos. Por lo tanto, las obligaciones sirven de forma general a la protección del medio ambiente y de la salud, sin mayor concreción.

141. Por consiguiente, se puede dudar de si los particulares pueden invocar directamente el artículo 4 de la Directiva NEC o si, con arreglo al artículo 6, pueden exigir la adopción de programas, o de medidas o paquetes de medidas que aquéllos contengan, para el cumplimiento de los límites de emisión. Pero, en último término, estas cuestiones, es decir, las cuestiones quinta, letra a), y sexta, letra a), carecen de relevancia para el presente asunto, pues los procedimientos principales no versan ni sobre el cumplimiento de los techos nacionales de emisión en sí ni sobre los paquetes de medidas necesarios.

142. Lo único importante para los presentes procedimientos es si los particulares pueden invocar una prohibición de conceder permisos para ciertas instalaciones nuevas con arreglo al artículo 4 de la Directiva 96/61 en caso de (riesgo de) superación de los límites de emisión.

143. Dado que esas instalaciones están vinculadas a un lugar concreto, presentan suficiente relación espacial y material para poder identificar a las personas afectadas, incluso a las directamente afectadas. El artículo 2, número 15, de la Directiva 96/61 define en este sentido al público interesado: incluye a

63 — Sentencia Janecek, citada en la nota 2, apartado 39.

las organizaciones no gubernamentales que trabajen en favor de la protección del medio ambiente y que cumplan los requisitos pertinentes previstos por la legislación nacional.

144. Con arreglo al artículo 16 de la Directiva 96/61, introducida para dar cumplimiento al Convenio de Aarhus, el público interesado en el permiso tiene derecho a la tutela judicial, y este derecho a recurrir presupone un interés suficiente o una vulneración de derechos con arreglo al Derecho interno. [64] Dado que en el presente caso no se han formulado cuestiones acerca de estas condiciones, es de suponer que se cumplen.

145. Es cierto que el público interesado en el sentido de la Directiva 96/61 tampoco está, en este contexto, directamente afectado por las disposiciones de la Directiva NEC. Sin embargo, el artículo 16 de la Directiva 96/61 le otorga el derecho a impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de los permisos. Y este control judicial no se limita a las disposiciones que protegen específicamente a determinados interesados. Una apreciación jurídica material del permiso sería incompleta si los demandantes afectados por unas instalaciones tuvieran que aceptar un permiso que es objetivamente ilegal.

146. Por lo tanto, con motivo de un recurso conforme al artículo 16 de la Directiva 96/61, los particulares pueden invocar la prohibición que establece la Directiva NEC de autorizar ciertas instalaciones nuevas en virtud del artículo 4 de la Directiva 96/61 en caso de (riesgo de) superación de los techos de emisión.

147. Por último, procede examinar la objeción, según la cual invocar la prohibición de conceder permisos podría dar lugar a una aplicación de la Directiva NEC a costa de ciertos particulares, concretamente las compañías energéticas interesadas. Aunque es cierto que una directiva no puede, por sí sola, crear obligaciones a cargo de un particular y, por consiguiente, no puede ser invocada, en su calidad de tal, contra dicha persona, [65] en principio es posible una aplicación del Derecho interno conforme a la Directiva a costa de los particulares, tal como plantea el órgano jurisdiccional remitente. [66] Y, aunque fuera precisa una aplicación directa de la prohibición de autorización, en ese caso no habría invocación alguna de la Directiva contra un particular, sino que se estaría aplicando la

64 — Cabe suponer que los asuntos pendientes C-115/09, Trianel (comunicación en DO 2009, C 141, p. 26; véanse también las conclusiones de la Abogado General Sharpston del día de hoy), así como los asuntos C-128/09 a C-131/09, C-134/09 y C-135/09, Boxus y otros (comunicaciones en DO 2009, C 153, pp. 18 y ss.), contribuirán a la interpretación de estos requisitos.

65 — Sentencias de 26 de febrero de 1986, Marshall (152/84, Rec. p. 723), apartado 48; de 14 de julio de 1994, Faccini Dori (C-91/92, Rec. p. I-3325), apartado 20, y de 19 de enero de 2010, Kücükdeveci (C-555/07, Rec. p. I-4281), apartado 46.

66 — Sentencias Pfeiffer y otros, citada en la nota 23, apartados 110 y ss., y Kücükdeveci, citada en la nota 65, apartados 45 y ss.

prohibición contra la autoridad competente en materia de permisos. Y las repercusiones negativas, en cierto modo meramente «reflejas», sobre los derechos de terceros, aunque puedan preverse con seguridad, no justifican que se niegue a un particular la posibilidad de invocar una directiva contra el Estado miembro de que se trate. [67]

148. Por consiguiente, procede responder a las cuestiones cuarta y sexta, letra b), que con motivo de un recurso conforme al artículo 16 de la Directiva 96/61 los particulares pueden invocar la prohibición que establece la Directiva NEC de autorizar ciertas instalaciones nuevas en virtud del artículo 4 de la Directiva 96/61 en caso de (riesgo de) superación de los techos de emisión.

149. La respuesta a la quinta cuestión, letra b), se deduce de la respuesta a la segunda cuestión, letra b): dado que la obligación de los Estados miembros de no adoptar medidas que puedan comprometer seriamente el resultado prescrito por la Directiva NEC también resulta aplicable al período de 27 de noviembre de 2002 a 31 de diciembre de 2010, los particulares ya deben poder invocar durante ese período la mencionada prohibición de autorización. [68]

150. También se ha respondido ya a la sexta cuestión, letra c), precisamente al responder a la tercera cuestión, letra a): esta prohibición de autorización se excluye cuando en el caso concreto se demuestre que las emisiones de la sustancia de que se trate son irrelevantes para los efectos de la instalación en el medio ambiente. [69]

151. En consecuencia, la respuesta a las cuestiones cuarta a sexta ha de ser la siguiente: Con motivo de un recurso conforme al artículo 16 de la Directiva 96/61, los particulares pueden invocar la prohibición que establece la Directiva NEC de autorizar ciertas fuentes de emisión adicionales, es decir, instalaciones, en virtud del artículo 4 de la Directiva 96/61 en caso de (riesgo de) superación de los techos de emisión. Lo mismo sucede durante el período de 27 de noviembre de 2002 a 31 de diciembre de 2010. La prohibición se excluye cuando en el caso concreto se demuestre que las emisiones de la sustancia de que se trate son irrelevantes para los efectos de la instalación en el medio ambiente.

67 — Sentencias de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, Rec. p. I-723), apartado 57, y de 17 de julio de 2008, Arcor (C-152/07 a C-154/07, Rec. p. I-5959), apartado 36.

68 — Véanse los puntos 80 y ss.

69 — Véanse los puntos 120 y ss.

V. Conclusión

152. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones prejudiciales de la siguiente manera:

«1) Habida cuenta del deber de interpretación conforme a la Directiva, las disposiciones por las que se adapta el Derecho interno a la Directiva 2008/1/CE, relativa a la prevención y al control integrados de la contaminación (anteriormente, Directiva 96/61/CE), deben interpretarse, en la medida de lo posible, en el sentido de que al adoptarse una decisión sobre una solicitud de permiso medioambiental deben tenerse en cuenta los límites nacionales de emisión establecidos en la Directiva 2001/81, sobre techos nacionales de emisión de determinados contaminantes atmosféricos.

2) La obligación de los Estados miembros de no adoptar medidas que puedan comprometer seriamente el resultado prescrito por la Directiva 2001/81 también resulta aplicable al período de 27 de noviembre de 2002 a 31 de diciembre de 2010.

3) Con arreglo a la Directiva 2001/81, durante el período de 27 de noviembre de 2002 a 31 de diciembre de 2010, el Estado miembro en cuestión debe elaborar y ejecutar programas adecuados para el cumplimiento de los límites de emisión. Pero si aún así existe el riesgo de que se superen dichos límites, el Estado miembro está obligado a modificar su programa de reducción de las correspondientes emisiones, a fin de disminuirlas en grado suficiente.

4) El Estado miembro debe denegar un permiso medioambiental solicitado con arreglo al artículo 4 de la Directiva 2008/1 en caso de que la instalación contribuya a la superación (o al riesgo de superación) de un techo nacional de emisión de contaminantes establecido en la Directiva 2001/81 y el Estado miembro no

haya elaborado y ejecutado programas suficientes para reducir las emisiones. Esta prohibición se excluye cuando en el caso concreto se demuestre que las emisiones de la sustancia de que se trate son irrelevantes para los efectos de la instalación en el medio ambiente.

5) Sólo es relevante el momento de entrada en funcionamiento de una instalación posterior a 2010 si en ese momento ya no se superan los techos nacionales de emisión ni existe el riesgo de que se superen.

6) Con motivo de un recurso conforme al artículo 16 de la Directiva 2008/1, los particulares pueden invocar la prohibición que establece la Directiva 2008/81 de autorizar ciertas fuentes de emisión adicionales, es decir, instalaciones, en virtud del artículo 4 de la Directiva 2008/81 en caso de (riesgo de) superación de los techos de emisión. Lo mismo sucede durante el período de 27 de noviembre de 2002 a 31 de diciembre de 2010. La prohibición se excluye cuando en el caso concreto se demuestre que las emisiones de la sustancia de que se trate son irrelevantes para los efectos de la instalación en el medio ambiente.»