



Recopilación de la Jurisprudencia

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda)

de 24 de octubre de 2019*

«Procedimiento prejudicial — Medio ambiente — Directiva 2008/98/CE — Residuos — Aceites vegetales usados sometidos a tratamiento químico — Artículo 6, apartados 1 y 4 — Fin de la condición de residuo — Directiva 2009/28/CE — Fomento de la utilización de la energía procedente de fuentes renovables — Artículo 13 — Procedimientos nacionales de autorización, de certificación y de concesión de licencias que se aplican a las instalaciones de producción de electricidad, calor o frío a partir de fuentes de energía renovables — Utilización de biolíquido como fuente de alimentación de una central de producción de energía eléctrica»

En el asunto C-212/18,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Piamonte, Italia), mediante resolución de 14 de febrero de 2018, recibida en el Tribunal de Justicia el 26 de marzo de 2018, en el procedimiento entre

Prato Nevoso Termo Energy Srl

y

Provincia di Cuneo,

ARPA Piemonte,

con intervención de:

Comune di Frabosa Sottana,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Segunda),

integrado por el Sr. A. Arabadjiev (Ponente), Presidente de Sala, y la Sra. R. Silva de Lapuerta, Vicepresidenta del Tribunal de Justicia, en funciones de Juez de la Sala Segunda, y el Sr. C. Vajda, Jueces;

Abogado General: Sr. H. Saugmandsgaard Øe;

Secretario: Sr. R. Schiano, administrador;

habiendo considerado los escritos obrantes en autos y celebrada la vista el 13 de febrero de 2019;

* Lengua de procedimiento: italiano.

consideradas las observaciones presentadas:

- en nombre de Prato Nevoso Termo Energy Srl, por los Sres. A. Blasi y F. Munari, avvocati;
- en nombre de la Provincia di Cuneo, por el Sr. A. Sciolla y la Sra. A. Gammaidoni, avvocati;
- en nombre del Gobierno italiano, por la Sra. G. Palmieri, en calidad de agente, asistida por el Sr. G. Palatiello, avvocato dello Stato;
- en nombre del Gobierno neerlandés, por las Sras. M.K. Bulterman y M.A.M. de Ree, en calidad de agentes;
- en nombre de la Comisión Europea, por los Sres. G. Gattinara y F. Thiran y por la Sra. K. Talabér-Ritz, en calidad de agentes;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 20 de junio de 2019;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 6 de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas (DO 2008, L 312, p. 3), del artículo 13 de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE (DO 2009, L 140, p. 16), en su versión modificada por la Directiva (UE) 2015/1513 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015 (DO 2015, L 239, p. 1) (en lo sucesivo, «Directiva 2009/28»), y de los principios de proporcionalidad, transparencia y simplificación.
- 2 Esta petición se ha presentado en el contexto de un litigio entre, por un lado, Prato Nevoso Termo Energy Srl (en lo sucesivo, «Prato Nevoso») y, por otro lado, la Provincia di Cuneo (Provincia de Cúneo, Italia) y ARPA Piemonte, en relación con la desestimación de una solicitud presentada por esa sociedad para sustituir, como fuente de alimentación de su central de producción de energía térmica y eléctrica, el metano por biolíquido obtenido a partir del tratamiento químico de aceites vegetales usados.

Marco jurídico

Derecho de la Unión

Directiva 2008/98

- 3 Los considerandos 8 y 29 de la Directiva 2008/98 enuncian:

«(8) [...] es necesario [...] reforzar las medidas que deben tomarse respecto a la prevención de residuos, introducir un enfoque que tenga en cuenta no solo la fase de residuo sino todo el ciclo de vida de los productos y materiales, y centrar los esfuerzos en disminuir el impacto en el medio

ambiente de la generación y gestión de residuos, reforzando así el valor económico de los residuos. Considerando además que es importante favorecer la valorización de los residuos y la utilización de materiales valorizados a fin de preservar los recursos naturales. [...]

[...]

(29) Los Estados miembros deben apoyar el uso de reciclados [...] con arreglo a la jerarquía de residuos y con el objetivo de una sociedad del reciclado, y no deben apoyar el vertido o la incineración de dichos reciclados siempre que sea posible.»

4 En virtud del artículo 1 de la citada Directiva, que lleva por título «Objeto y ámbito de aplicación», esta establece medidas destinadas a proteger el medio ambiente y la salud humana mediante la prevención o la reducción de los impactos negativos de la generación y gestión de los residuos, y mediante la reducción del impacto global del uso de los recursos y mediante la mejora de la eficiencia de dicho uso.

5 El artículo 3 de la Directiva 2008/98, que lleva por título «Definiciones», es del siguiente tenor:

«A efectos de la presente Directiva se entiende por:

1) “residuo”: cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o tenga la intención o la obligación de desprenderse;

[...]».

6 El artículo 4 de esa Directiva, titulado «Jerarquía de residuos», establece en su apartado 1:

«La siguiente jerarquía de residuos servirá de orden de prioridades en la legislación y la política sobre la prevención y la gestión de los residuos:

a) prevención;

b) preparación para la reutilización;

c) reciclado;

d) otro tipo de valorización, por ejemplo, la valorización energética; y

e) eliminación.»

7 Con arreglo al artículo 6 de la citada Directiva, que lleva por título «Fin de la condición de residuo»:

«1. Determinados residuos específicos dejarán de ser residuos, en el sentido en que se definen en el artículo 3, punto 1, cuando hayan sido sometidos a una operación, incluido el reciclado, de valorización y cumplan los criterios específicos que se elaboren, con arreglo a las condiciones siguientes:

a) la sustancia u objeto se usa normalmente para finalidades específicas;

b) existe un mercado o una demanda para dicha sustancia u objeto;

c) la sustancia u objeto satisface los requisitos técnicos para las finalidades específicas, y cumple la legislación existente y las normas aplicables a los productos; y

- d) el uso de la sustancia u objeto no generará impactos adversos globales para el medio ambiente o la salud.

Los criterios incluirán valores límite para las sustancias contaminantes cuando sea necesario y deberán tener en cuenta todo posible efecto medioambiental nocivo de la sustancia u objeto.

2. Las medidas concebidas para modificar elementos no esenciales de la presente Directiva, complementándola, relativas a la adopción de los criterios contemplados en el apartado 1 y que especifiquen el tipo de residuo al que se aplicarán dichos criterios, se adoptarán de conformidad con el procedimiento de reglamentación con control contemplado en el artículo 39, apartado 2. Deberán tenerse en cuenta criterios de fin de la condición de residuo al menos, entre otros, para los áridos, el papel, el vidrio, el metal, los neumáticos y los textiles.

[...]

4. Cuando no se hayan establecido criterios a escala comunitaria en virtud del procedimiento contemplado en los apartados 1 y 2, los Estados miembros podrán decidir caso por caso si un determinado residuo ha dejado de serlo teniendo en cuenta la jurisprudencia aplicable. [...]»

Directiva 2009/28

- 8 El artículo 2 de la Directiva 2009/28, titulado «Definiciones», es del siguiente tenor:

«[...]

[...] se entenderá por:

[...]

- h) “biolíquido”: un combustible líquido destinado a usos energéticos distintos del transporte, incluidas la electricidad y la producción de calor y frío, producido a partir de la biomasa;

[...]

- p) “residuo”: lo establecido en la definición del artículo 3, apartado 1, de la Directiva [2008/98]; quedan excluidas de la presente definición las sustancias que hayan sido modificadas o contaminadas de forma intencionada para ajustarlas a dicha definición; [...]».

- 9 Bajo el título «Procedimientos administrativos, reglamentos y códigos», el artículo 13 de la Directiva 2009/28 dispone:

«1. Los Estados miembros velarán por que las normas nacionales relativas a los procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias que se aplican a las instalaciones e infraestructuras conexas de transporte y distribución para la producción de electricidad, calor o frío a partir de fuentes de energía renovables, y al proceso de transformación de la biomasa en biocarburantes u otros productos energéticos, sean proporcionadas y necesarias.

En particular, los Estados miembros adoptarán las medidas apropiadas para garantizar que:

- a) sin perjuicio de las diferencias entre las estructuras administrativas y la organización de los Estados miembros, las responsabilidades respectivas de los organismos administrativos nacionales, regionales y locales en materia de procedimientos de autorización, certificación y concesión de licencias se coordinen y definan claramente, lo que comprende la planificación espacial, con calendarios transparentes para la determinación de las solicitudes de planificación y construcción;

[...]

- c) los procedimientos administrativos se racionalicen y se aceleren en el nivel administrativo adecuado;
- d) las normas que regulan la autorización, la certificación y la concesión de licencias sean objetivas, transparentes, proporcionadas, no discriminen entre solicitantes y tengan plenamente en cuenta las peculiaridades de cada tecnología de las energías renovables;

[...]».

Derecho italiano

- 10 El artículo 184 *ter* del decreto legislativo n. 152 — Norme in materia ambientale (Decreto Legislativo n.º 152, por el que se Aprueban Normas en Materia Medioambiental), de 3 de abril de 2006 (Suplemento Ordinario a la GURI n.º 88, de 14 de abril de 2006), en su versión aplicable a los hechos del litigio principal (en lo sucesivo, «Decreto Legislativo n.º 152/2006»), que lleva por título «Fin de la condición de residuo», prevé:

«1. Un residuo dejará de ser residuo cuando haya sido sometido a una operación de valorización, incluidos el reciclado y la preparación para ser usado de nuevo, y cumpla los criterios específicos que se elaboren con arreglo a las condiciones siguientes:

- a) la sustancia u objeto se usa normalmente para finalidades específicas;
- b) existe un mercado o una demanda para dicha sustancia u objeto;
- c) la sustancia u objeto satisface los requisitos técnicos para las finalidades específicas, y cumple la legislación existente y las normas aplicables a los productos; y
- d) el uso de la sustancia u objeto no generará impactos adversos globales para el medio ambiente o la salud [...]».

- 11 Con arreglo al artículo 268 de ese Decreto, que lleva por título «Definiciones»:

«A efectos del presente título, se entenderá por:

[...]

eee-*bis*) combustible: cualquier materia sólida, líquida o gaseosa que, con arreglo al anexo X de la parte V, pueda utilizarse para la generación de energía por combustión, excluidos los residuos;

[...]».

- 12 El artículo 293 del citado Decreto, que lleva por título «Combustibles autorizados», prevé, en su apartado 1:

«En las instalaciones reguladas en el título I y en el título II de la parte V, incluidas las instalaciones térmicas civiles cuya potencia sea inferior al valor de umbral, únicamente podrán utilizarse los combustibles previstos para esas categorías de instalaciones en el anexo X de la parte V, en las condiciones establecidas en él. Los materiales y las sustancias enumerados en el anexo X de la parte V del presente Decreto únicamente podrán utilizarse como combustibles con arreglo al presente título cuando constituyan residuos de conformidad con la parte IV del presente Decreto. Está sujeta a la normativa vigente en materia de residuos la combustión de materiales y sustancias que no se ajusten al anexo X de la parte V del presente Decreto o que constituyan en cualquier caso residuos. [...]»

- 13 El anexo X de la parte V del Decreto Legislativo n.º 152/2006, que lleva por título «Regulación de los combustibles», comprende dos partes. La parte II, que lleva por título «Características comerciales de los combustibles y métodos de medición», se subdivide a su vez en cuatro secciones, de las cuales la cuarta, que versa sobre las características de las biomásas combustibles y los requisitos de utilización relacionados con los mismos, precisa lo siguiente:

«1. Tipo y origen

- a) material vegetal procedente de cultivos específicos;
- b) material vegetal procedente del tratamiento exclusivamente mecánico, del lavado con agua o del secado de cultivos agrícolas no específicos;

[...]

- e) material vegetal procedente del tratamiento exclusivamente mecánico, del lavado con agua o del secado de productos agrícolas;

[...]».

- 14 Con arreglo al artículo 281, apartado 5, de ese Decreto, las modificaciones y actualizaciones de los anexos de la parte V de dicho Decreto «deberán adoptarse mediante decreto del Ministro de Medio Ambiente, Protección del Territorio y del Mar, de acuerdo con el Ministro de Sanidad, con el Ministro de Fomento y, en las materias de su competencia, con el Ministro de Infraestructuras y Transporte, oída la conferencia unificada».

- 15 El artículo 2, apartado 1, letra h), del decreto legislativo n. 28 — Attuazione della direttiva 2009/28/CE sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, recante modifica e successiva abrogazione delle direttive 2001/77/CE e 2003/30/CE (Decreto Legislativo n.º 28, por el que se transpone la Directiva 2009/28/CE relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE), de 3 de marzo de 2011 (Suplemento Ordinario a la GURI n.º 71, de 28 de marzo de 2011; en lo sucesivo, «Decreto n.º 28/2011»), define el concepto de «biolíquidos» como «los combustibles líquidos destinados a usos energéticos distintos del transporte, incluidas la electricidad y la producción de calor y frío, producidos a partir de la biomasa».

- 16 El artículo 5, apartado 1, del Decreto n.º 28/2011 dispone:

«Sin perjuicio de las disposiciones previstas en los artículos 6 y 7, la construcción y el funcionamiento de las instalaciones para la producción de energía eléctrica alimentadas a partir de fuentes renovables, las obras conexas y las infraestructuras indispensables para la construcción y el funcionamiento de las instalaciones, así como las modificaciones sustanciales efectuadas sobre las propias instalaciones,

estarán sujetas a la autorización única prevista en el artículo 12 del Decreto Legislativo n.º 387, de 29 de diciembre de 2003, en su versión modificada por el presente artículo, con arreglo al procedimiento y a los requisitos previstos por el Decreto Legislativo n.º 387 de 2003 y por las directrices aprobadas en virtud del párrafo 10 del mismo artículo 12 y por las disposiciones pertinentes de las regiones y de las provincias autónomas.»

- 17 En virtud del artículo 1, sección 2, parte A, apartado 2, del anexo I del Decreto n. 264 — Regolamento recante criteri indicativi per agevolare la dimostrazione della sussistenza dei requisiti per la qualifica dei residui di produzione come sottoprodotti e non come rifiuti (Decreto n.º 264, por el que se establecen normas relativas a los criterios indicativos para facilitar la demostración de la existencia de los requisitos para la calificación de los residuos de producción como subproductos y no como residuos), de 13 de octubre de 2016 (GURI n.º 38, de 15 de febrero de 2017):

«Sobre la base de la normativa aplicable en la fecha de entrada en vigor del presente Decreto, solo podrán utilizarse para la producción de energía por combustión los productos procedentes de la biomasa residual contemplados en el anexo X de la parte V del [Decreto Legislativo n.º 152/2006] y por el artículo 2 *bis* del Decreto-ley n.º 171 de 3 de noviembre de 2008, sin perjuicio de las futuras disposiciones que regulen expresamente la utilización de productos procedentes de la biomasa residual como combustibles. En el caso de que se destinen a la producción de energía por combustión, las materias contempladas en el artículo 185 del [Decreto Legislativo n.º 152/2006] quedarán sujetas, en todo caso, al régimen de los residuos si no están indicadas en las disposiciones mencionadas en el presente apartado.»

Litigio principal y cuestiones prejudiciales

- 18 Prato Nevoso gestiona una central de producción de energía térmica y eléctrica.
- 19 El 8 de noviembre de 2016, Prato Nevoso solicitó a la Provincia de Cúneo, sobre la base del artículo 5, apartado 1, del Decreto n.º 28/2011, la autorización para sustituir, como fuente de alimentación de su central, el metano por un biolíquido, en concreto un aceite vegetal producido por ALSO Srl, derivado de la recolección y del tratamiento químico de aceites de fritura usados, de residuos de refinado de aceites vegetales y de residuos de lavado de los depósitos donde se almacenaban.
- 20 ALSO dispone de una autorización para comercializar ese aceite como «producto que ha dejado de ser residuo» en el sentido del artículo 184 *ter* del Decreto Legislativo n.º 152/2006 para un uso relacionado con la producción de biodiésel, siempre que presente las características fisicoquímicas indicadas en dicha autorización y que en los documentos comerciales figure la mención «producto procedente de residuos para ser utilizado exclusivamente en la fabricación de biodiésel».
- 21 Mediante resolución de 25 de mayo de 2017, se denegó a Prato Nevoso la autorización solicitada debido a que el aceite vegetal en cuestión no estaba comprendido en la lista de la parte II, sección 4, del anexo X de la parte V del Decreto Legislativo n.º 152/2006, que recoge las categorías de combustibles procedentes de la biomasa que pueden utilizarse en una instalación que produce emisiones atmosféricas sin cumplir las normas en materia de valorización energética de residuos (en lo sucesivo, «lista de combustibles autorizados»). Los únicos aceites vegetales comprendidos en estas categorías son, en efecto, los procedentes de cultivos dedicados o producidos con procedimientos exclusivamente mecánicos. La Provincia de Cúneo concluyó que, con arreglo al artículo 293, apartado 1, del citado Decreto Legislativo, el aceite vegetal en cuestión debía considerarse un residuo.
- 22 Prato Nevoso interpuso un recurso contra dicha resolución ante el órgano jurisdiccional remitente alegando, entre otras cosas, que las disposiciones nacionales citadas eran contrarias al artículo 6 de la Directiva 2008/98 y al artículo 13 de la Directiva 2009/28.

- 23 El órgano jurisdiccional remitente señala que la lista de combustibles autorizados solo puede modificarse mediante decreto ministerial, cuyo procedimiento de adopción no está coordinado con el procedimiento administrativo de autorización de la utilización de una sustancia procedente de la biomasa como combustible y, por tanto, no puede ser impugnado en el marco de ese último procedimiento.
- 24 Dicho órgano jurisdiccional añade que la solicitud presentada por Prato Nevoso fue desestimada pese a que el aceite vegetal de que se trata en el litigio principal cumple la norma técnica UNI aplicable a los biocombustibles líquidos, tiene su propio mercado como combustible y, en el marco del procedimiento de autorización, Prato Nevoso presentó un informe técnico con arreglo al cual el balance medioambiental de la sustitución del metano por el aceite vegetal de que se trata en el litigio principal es positivo en términos globales.
- 25 En estas circunstancias, el Tribunale amministrativo regionale per il Piemonte (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Piamonte, Italia) decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:
- «1) ¿Se oponen el artículo 6 de la Directiva [2008/98] y, en cualquier caso, el principio de proporcionalidad, a una normativa nacional, como la recogida en el artículo 293 del Decreto Legislativo n.º 152/2006 y en el artículo 268, letra *eee-bis*), del Decreto Legislativo n.º 152/2006, que obliga a considerar residuo, incluso en el marco de un procedimiento de autorización de una central alimentada con biomasa, un biolíquido que cumple las correspondientes características técnicas y que los operadores demandan como combustible con fines de producción hasta tanto dicho biolíquido no se incluya en el anexo V, parte II, sección 4, apartado 1, de la parte V del Decreto Legislativo [n.º 152/2006], con independencia de que se haya apreciado si este tiene un impacto medioambiental negativo en el marco del procedimiento de autorización o de que se hayan cuestionado sus características técnicas en ese mismo procedimiento?
- 2) ¿Se oponen el artículo 13 de la Directiva [2009/28] y, en cualquier caso, los principios de proporcionalidad, transparencia y simplificación a una normativa nacional, como la recogida en el artículo 5 del Decreto Legislativo n.º 28/2011, en la medida en la que, cuando un interesado solicita autorización para utilizar biomasa como combustible en una instalación que emite sustancias contaminantes a la atmósfera, no prevé ningún tipo de medida de coordinación con el procedimiento de autorización del citado uso como combustible previsto en el Decreto Legislativo n.º 152/2006, anexo X, parte V, ni la posibilidad de efectuar una apreciación concreta de la solución propuesta en el marco de un único procedimiento de autorización y a la luz de técnicas específicas predefinidas?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

- 26 Con carácter preliminar, procede señalar que del tenor literal de las cuestiones prejudiciales se desprende que el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que interprete el artículo 6 de la Directiva 2008/98, el artículo 13 de la Directiva 2009/28 y, «en cualquier caso», los principios de proporcionalidad, transparencia y simplificación.
- 27 No obstante, de una lectura de las razones expuestas por el órgano jurisdiccional remitente resulta que este en realidad pregunta al Tribunal de Justicia acerca de la compatibilidad de una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal con el artículo 6, apartados 1 y 4, de la Directiva 2008/98, por un lado, y el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2009/28, por otro.
- 28 Además, de la petición de decisión prejudicial no se desprende elemento alguno que permita examinar la cuestión independientemente de esas disposiciones, teniendo en cuenta solo los principios mencionados en el apartado 26 de la presente sentencia.

- 29 De ese modo, mediante sus cuestiones prejudiciales, que procede examinar conjuntamente, el órgano jurisdiccional remitente pregunta, en esencia, si el artículo 6, apartados 1 y 4, de la Directiva 2008/98 y el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2009/28, leídos conjuntamente, deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual una solicitud de autorización para sustituir, como fuente de alimentación de una instalación de producción de energía eléctrica que produce emisiones atmosféricas, el metano por una sustancia derivada del tratamiento químico de aceites vegetales usados, como la controvertida en el litigio principal, debe desestimarse, debido a que esta última no ha sido incluida en la lista de las categorías de combustibles procedentes de la biomasa autorizados a tal efecto y a que esa lista solo puede modificarse mediante un acto interno de alcance general cuyo procedimiento de adopción no está coordinado con el procedimiento administrativo de autorización de la utilización de una sustancia procedente de la biomasa como combustible.
- 30 Procede recordar que el artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98 define el concepto de «residuos» como cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse.
- 31 El artículo 6, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/98 prevé las condiciones a las que deben ajustarse los criterios específicos que permitan determinar qué residuos dejan de ser residuos, en el sentido del artículo 3, punto 1, de dicha Directiva, cuando hayan sido sometidos a una operación de valorización o reciclado (sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, apartado 19).
- 32 En virtud del artículo 6, apartado 2, de la Directiva 2008/98, la elaboración de las normas de aplicación del apartado 1 de dicho artículo se encomienda a la Comisión, con el fin de adoptar criterios específicos que permitan determinar el fin de la condición de residuo (sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, apartado 20). Ha quedado acreditado que esas normas no han sido adoptadas a escala de la Unión Europea por lo que respecta a los aceites vegetales usados de que se trata en el litigio principal.
- 33 En estas circunstancias, como se desprende del tenor del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/98, los Estados miembros pueden decidir caso por caso si determinados residuos han dejado de ser residuos y están obligados, cuando así lo requiera la Directiva 98/34/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de junio de 1998, por la que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas (DO 1998, L 204, P. 37), en su versión modificada por la Directiva 98/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de julio de 1998 (DO 1998, L 217, p. 18), a notificar a la Comisión las normas y las reglas técnicas adoptadas a este respecto (sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, apartado 21).
- 34 Debe precisarse que, dado que las medidas adoptadas sobre la base del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/98, al igual que las normas de la Unión adoptadas sobre la base del apartado 2 de dicho artículo, determinan el fin de la condición de residuo y, por lo tanto, ponen término a la protección concedida por el Derecho en materia de residuos por lo que respecta al medio ambiente y a la salud humana, deben garantizar el cumplimiento de las condiciones establecidas en el apartado 1, letras a) a d), de dicho artículo y, en particular, tener en cuenta todo posible impacto adverso de la sustancia o del objeto en cuestión en el medio ambiente y la salud humana (sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, apartado 23).
- 35 Como señaló en Tribunal de Justicia en los apartados 24 a 27 de la sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi (C-60/18, EU:C:2019:264), un Estado miembro puede, a falta de criterios armonizados a escala de la Unión para la determinación del fin de la condición de residuo relativa a un tipo de residuos determinado, considerar que, aunque no se excluya de inicio que concurren los requisitos previstos para salir de la condición de residuo, su cumplimiento solo puede quedar garantizado por medio de la definición de criterios dentro de un acto interno de alcance general. Además, un Estado

miembro puede, teniendo en cuenta todos los elementos pertinentes y el estado más reciente de los conocimientos científicos y técnicos, decidir no prever, para determinados tipos de residuos, ni criterios ni posibilidad de decisión individual que constate la pérdida de la condición de residuo.

- 36 En efecto, como señaló el Abogado General en los puntos 46 a 55 de sus conclusiones, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación por lo que respecta, por un lado, al establecimiento de las modalidades de procedimiento adecuadas y, por otro lado, al examen sobre el fondo del cumplimiento de los requisitos para que un residuo deje de tener la condición de residuo, que implica, por parte de las autoridades nacionales competentes, evaluaciones técnicas y científicas complejas.
- 37 Por otra parte, procede recordar que las condiciones establecidas en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98 y a las que deben responder los criterios específicos que permiten constatar qué residuos dejan de ser residuos, en el sentido del artículo 3, punto 1, de dicha Directiva, cuando hayan sido sometidos a una operación de valorización o reciclado, no permiten determinar directamente, por sí mismas, que ciertos residuos o categorías de residuos ya no deben considerarse como tales (sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, apartado 29 y jurisprudencia citada).
- 38 Por consiguiente, procede considerar que el artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/98 no permite, en principio, a un poseedor de residuos exigir que la autoridad competente del Estado miembro o un órgano jurisdiccional del Estado miembro constate el fin de la condición de residuo (véase, en ese sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, apartado 30).
- 39 De las consideraciones anteriores se desprende que el Derecho de la Unión no excluye, en principio, que deba someterse a la normativa nacional en materia de valorización energética de residuos la utilización, como combustible en una instalación que produce emisiones atmosféricas, de una sustancia derivada de residuos debido a que esta no está comprendida en ninguna de las categorías incluidas en la lista de combustibles autorizados, pese a que esa lista prevé que solo puede ser modificada mediante un acto interno de alcance general, como un decreto ministerial.
- 40 No priva de validez a esta afirmación el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2009/28, que obliga a los Estados miembros a garantizar que las normas nacionales relativas a los procedimientos administrativos de autorización, de certificación y de concesión de licencias que se aplican a las instalaciones como las controvertidas en el litigio principal sean proporcionadas, necesarias, coordinadas y definidas, ya que, como señaló el Abogado General en el punto 93 de sus conclusiones, dicha disposición no se refiere a los procedimientos reglamentarios de adopción de criterios que determinen el fin de la condición de residuos, adoptados sobre la base del artículo 6, apartado 4, de la Directiva 2008/98.
- 41 Pues bien, en el presente asunto, la normativa controvertida en el litigio principal, habida cuenta de la no inscripción de los aceites vegetales de que se trata en el litigio principal en la lista de combustibles autorizados, tiene como efecto que esa sustancia deba considerarse un residuo y no un combustible.
- 42 Ha de velarse por que la normativa de que se trata en el litigio principal no obste a la consecución de los objetivos de la Directiva 2008/98, entre los que se encuentran el fomento de la aplicación de la jerarquía de residuos prevista por el artículo 4 de dicha Directiva o, como resulta de los considerandos 8 y 29 de esta, la valorización de residuos y la utilización de materiales valorizados a fin de preservar los recursos naturales y permitir el establecimiento de una economía circular (véase, en ese sentido, la sentencia de 28 de marzo de 2019, Tallinna Vesi, C-60/18, EU:C:2019:264, apartado 27).

- 43 A este respecto, como señaló el Abogado General en los puntos 57 y 61 de sus conclusiones, ha de verificarse si la situación de que se trata en el litigio principal no trae causa de un error manifiesto de apreciación relativa al incumplimiento de las condiciones establecidas en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98. En el presente asunto, procede examinar si el Estado miembro ha podido llegar acertadamente a la conclusión de que no ha quedado demostrado que la utilización del aceite vegetal de que se trata en el litigio principal, en esas circunstancias, permita considerar que se cumplen los requisitos previstos en esa disposición y, en particular, que esa utilización carece de cualquier posible efecto adverso sobre el medio ambiente y la salud humana.
- 44 Corresponde al órgano jurisdiccional nacional, único competente para constatar y apreciar los hechos, determinar si sucede así en el litigio principal y, en particular, comprobar que la no inclusión de esos aceites vegetales en la lista de combustibles autorizados resulta de una aplicación justificada del principio de precaución.
- 45 Según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, este puede no obstante proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todas las indicaciones útiles para resolver el litigio de que conoce (sentencia de 26 de octubre de 2017, BB construct, C-534/16, EU:C:2017:820, apartado 25 y jurisprudencia citada).
- 46 De ese modo, habida cuenta de lo recordado en el apartado 42 de la presente sentencia, procede velar por que la actualización de la lista de combustibles autorizados se lleve a cabo de manera que no comprometa el objetivo medioambiental de la Directiva 2008/98, a saber, como se desprende de su artículo 1, la protección del medio ambiente y de la salud humana mediante la prevención o la reducción de los efectos adversos de la producción y de la gestión de los residuos, y mediante la mejora de la eficacia de la gestión de los residuos y de los recursos.
- 47 En primer lugar, del expediente que obra en poder del Tribunal de Justicia se desprende que la autorización concedida a ALSO prevé las características técnicas, fisicoquímicas y de rendimiento energético que deben revestir las sustancias procedentes de las actividades de esta última a efectos de perder la condición de residuo, precisando al mismo tiempo que esas características están estrechamente relacionadas con la producción de biodiésel a la que esas sustancias están destinadas en virtud de esa autorización.
- 48 El Gobierno italiano alega también que la circunstancia de que, en el ordenamiento jurídico nacional, el biolíquido de que se trata en el litigio principal, obtenido a partir del tratamiento químico de aceites vegetales usados, puede considerarse como elemento para la producción de biodiésel y no como combustible en las instalaciones de biomasa se justifica por el hecho de que, en el primer supuesto, no existe utilización directa de biolíquido como combustible, lo que sucede por el contrario cuando ese líquido se utiliza en instalaciones que producen emisiones atmosféricas.
- 49 La Provincia de Cúneo y el Gobierno italiano invocan a este respecto el cumplimiento del principio de precaución. Según esos últimos, un impacto negativo en términos globales sobre el medio ambiente o la salud humana de la utilización del aceite vegetal como combustible en una instalación de cogeneración no puede excluirse con un grado razonable de certeza científica.
- 50 Como señaló el Abogado General en el punto 63 de sus conclusiones, el hecho de que la autoridad nacional competente indique que, siempre que se cumplan una serie de criterios, un residuo determinado pierde la condición de residuo para un cierto uso no implica que este residuo deje de serlo cuando se utilice para otros fines. En efecto, no se excluye que el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 1, 6, apartado 1, y 13 de la Directiva 2008/98 dependa del tratamiento específico y de los usos específicos contemplados, lo que implica que ese cumplimiento se verifique por separado para cada una de esos usos.

- 51 En segundo lugar, del expediente que obra en poder del Tribunal de Justicia se desprende que las autoridades nacionales competentes han admitido que el balance medioambiental del cambio de combustible era positivo ya que ese cambio podía implicar una reducción de las emisiones asociadas a la combustión de metano.
- 52 No obstante, el hecho de que la utilización de aceite vegetal implica una reducción de las emisiones asociadas a la combustión de metano no demuestra que ese aceite pueda utilizarse sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar el medioambiente.
- 53 Lo mismo sucede respecto a la circunstancia de que el aceite vegetal cumple la norma técnica UNI aplicable a los biocombustibles líquidos.
- 54 En efecto, esas circunstancias se entienden sin perjuicio de las eventuales incidencias medioambientales resultantes de la combustión de aceites vegetales como los del litigio principal, por lo que respecta a posibles emisiones de otras sustancias contaminantes generadas por la incineración de residuos.
- 55 Por lo tanto, ha de demostrarse, con arreglo al artículo 6, apartado 1, letra d), de la Directiva 2008/98, que el uso de la sustancia fuera del régimen aplicable a los residuos no tiene un impacto medioambiental y sanitario negativo superior al de su utilización conforme a ese régimen.
- 56 El Gobierno italiano alega también que, cuando se procede a la quema de dichos aceites en una instalación de este tipo, los reactivos químicos que estos contienen se liberan a la atmósfera en proporciones mucho mayores que cuando se consumen como componentes del biodiésel. Los estudios científicos disponibles no excluyen que la combustión de aceites vegetales tratados químicamente y utilizados como combustibles en una instalación que genera emisiones atmosféricas lleve consigo riesgos para el medio ambiente o la salud humana. Tales riesgos pueden ser superiores a los asociados al uso de aceites del mismo tipo para producir biodiésel.
- 57 Procede considerar que la existencia de un determinado grado de incertidumbre científica en materia de riesgos medioambientales asociados a la pérdida de la condición de residuo de una sustancia, como los aceites de que se trata, puede conducir a un Estado miembro, habida cuenta del principio de precaución, a decidir que esa sustancia no figure en la lista de combustibles autorizados.
- 58 En efecto, ha de subrayarse que, con arreglo al principio de precaución consagrado en el artículo 191 TFUE, apartado 2, si el examen de los mejores datos científicos disponibles hace que continúe la incertidumbre acerca de si la utilización, en circunstancias precisas, de una sustancia procedente de la valorización de residuos carece de cualquier efecto adverso posible sobre el medio ambiente y la salud humana, el Estado miembro debe abstenerse de establecer criterios para la pérdida de la condición de residuo de esa sustancia o la posibilidad de adoptar una decisión individual que declare esa pérdida.
- 59 Habida cuenta de las consideraciones anteriores, ha de responderse a las cuestiones prejudiciales planteadas por el órgano jurisdiccional remitente que el artículo 6, apartados 1 y 4, de la Directiva 2008/98 y el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2009/28, leídos conjuntamente, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional en cuya virtud una solicitud de autorización para sustituir, como fuente de alimentación de una instalación destinada a la producción de energía eléctrica que produce emisiones atmosféricas, el metano por una sustancia derivada del tratamiento químico de aceites vegetales usados debe denegarse, debido a que esa sustancia no ha sido incluida en la lista de categorías de combustibles procedentes de la biomasa autorizados a tal efecto y a que esa lista solo puede modificarse mediante un decreto ministerial cuyo procedimiento de adopción no está coordinado con el procedimiento administrativo de autorización de la utilización de esa sustancia como combustible, si el Estado miembro ha podido considerar, sin incurrir en error manifiesto de apreciación, que no ha quedado demostrado que la utilización del aceite vegetal cumpla, en esas circunstancias, los requisitos exigidos en el artículo 6, apartado 1, de la

Directiva 2008/98 y, en particular, carezca de posible efecto adverso alguno sobre el medio ambiente y la salud humana. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si sucede así en el asunto principal.

Costas

- ⁶⁰ Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a este resolver sobre las costas. Los gastos efectuados por quienes, no siendo partes del litigio principal, han presentado observaciones ante el Tribunal de Justicia no pueden ser objeto de reembolso.

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

El artículo 6, apartados 1 y 4, de la Directiva 2008/98/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, sobre los residuos y por la que se derogan determinadas Directivas, y el artículo 13, apartado 1, de la Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2015/1513 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, leídos conjuntamente, deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional en virtud de la cual una solicitud de autorización para sustituir, como fuente de alimentación de una instalación destinada a la producción de energía eléctrica que produce emisiones atmosféricas, el metano por una sustancia derivada del tratamiento químico de aceites vegetales usados debe denegarse, debido a que esa sustancia no ha sido incluida en la lista de categorías de combustibles procedentes de la biomasa autorizados a tal efecto y a que esa lista solo puede modificarse mediante un decreto ministerial cuyo procedimiento de adopción no está coordinado con el procedimiento administrativo de autorización de la utilización de esa sustancia como combustible, si el Estado miembro ha podido considerar, sin incurrir error manifiesto de apreciación, que no ha quedado demostrado que la utilización del aceite vegetal cumpla, en esas circunstancias, los requisitos exigidos en el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98 y, en particular, carezca de posible efecto adverso alguno sobre el medio ambiente y la salud humana. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si sucede así en el asunto principal.

Firmas