SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava)

de 25 de febrero de 2010 *

En el asunto C-209/09,

que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 234 CE, por el Korkein hallinto-oikeus (Finlandia), mediante resolución de 8 de junio de 2009, recibida en el Tribunal de Justicia el 10 de junio de 2009, en el procedimiento incoado a instancia de

Lahti Energia Oy,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA (Sala Octava),

integrado por la Sra. C. Toader (Ponente), Presidenta de Sala, y los Sres. C.W. A. Timmermans y K. Schiemann, Jueces;

Abogado General: Sra. J. Kokott;
Secretario: Sr. R. Grass;

* Lengua de procedimiento: finés.

consideradas las observaciones presentadas:

— en nombre de Lahti Energia Oy, por la Sra. J. Savelainen, Directora General;

— en nombre del Salpausselän luonnonystävät ry, por el Sr. M. Vikberg, Director;

— en nombre del Gobierno finlandés, por el Sr. J. Heliskoski, en calidad de agente;

— en nombre del Gobierno belga, por el Sr. T. Materne y la Sra. L. Van den Broeck, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno alemán, por los Sres. M. Lumma y B. Klein, en calidad de agentes;

— en nombre del Gobierno austriaco, por el Sr. E. Riedl, en calidad de agente;

— en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por los Sres. I. Koskinen y A. Marghelis, en calidad de agentes;

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

dicta la siguiente

Sentencia

1 La petición de decisión prejudicial tiene por objeto la interpretación del artículo 3 de la Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos (DO L 332, p. 91).

2 Dicha petición se presentó en el marco de un litigio entre Lahti Energia Oy (en lo sucesivo, «Lahti Energia»), empresa perteneciente a la ciudad de Lahti, y el Itä-Suomen ympäristölupavirasto (Servicio medioambiental de Finlandia oriental; en lo sucesivo, «ympäristölupavirasto»), relativo a la sujeción a las exigencias de la Directiva 2000/76 de un complejo constituido por una fábrica de gas y una central productora de energía.

Marco jurídico

La Directiva 2000/76

3 Los considerandos 5 y 27 de la Directiva 2000/76 están redactados en los siguientes términos:

«(5) Con arreglo a los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad establecidos en el artículo 5 del Tratado, resulta necesario actuar a nivel comunitario; el principio de precaución proporciona una base para adoptar ulteriores medidas; la presente Directiva se limita a las exigencias mínimas que deben cumplir las instalaciones de incineración y coincineración.

[…]

(27) No debe permitirse que la coincineración de residuos en las instalaciones no destinadas principalmente a incinerar residuos haga aumentar, por encima de lo permitido para las instalaciones dedicadas expresamente a la incineración, las emisiones de sustancias contaminantes en la parte del volumen de gases de combustión resultante de dicha coincineración; por lo tanto, esta actividad debe ser objeto de las correspondientes limitaciones.»

4 A tenor del artículo 3 de dicha Directiva:

«A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

1) "residuo", cualquier residuo sólido o líquido definido en la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE [del Consejo, de 15 de julio de 1975, relativa a los residuos (DO L 194, p. 39)];

[…]

4) "instalación de incineración", cualquier unidad técnica o equipo, fijo o móvil, dedicado al tratamiento térmico de residuos con o sin recuperación del calor producido por la combustión, incluida la incineración por oxidación de residuos, así como la pirólisis, la gasificación u otros procesos de tratamiento térmico, por ejemplo el proceso de plasma, en la medida en que las sustancias resultantes del tratamiento se incineren a continuación.

Esta definición comprende el emplazamiento y la instalación completa, incluidas todas las líneas de incineración y las instalaciones de recepción, almacenamiento y pretratamiento *in situ* de los residuos; los sistemas de alimentación de residuos, combustible y aire; la caldera; las instalaciones de tratamiento de los gases de combustión; las instalaciones de tratamiento o almacenamiento *in situ* de los residuos de la incineración y de las aguas residuales; la chimenea; así como los dispositivos y sistemas de control de las operaciones de incineración, de registro y de seguimiento de las condiciones de incineración;

5) “instalación de coincineración”, toda instalación fija o móvil cuya finalidad principal sea la generación de energía o la fabricación de productos materiales y:

— que utilice residuos como combustible habitual o complementario, o

— en la que los residuos reciban tratamiento térmico para su eliminación.

Si la coincineración tiene lugar de tal manera que el principal propósito de la instalación no sea la generación de energía o producción de productos materiales sino más bien el tratamiento térmico de residuos, la instalación se considerará como instalación de incineración en el sentido del punto 4.

Esta definición comprende el emplazamiento y la instalación completa, incluidas todas las líneas de coincineración y las instalaciones de recepción, almacenamiento y pretratamiento *in situ* de los residuos; los sistemas de alimentación de residuos, combustible y aire; la caldera; las instalaciones de tratamiento de los gases de combustión; las instalaciones de tratamiento o almacenamiento *in situ* de los residuos de la incineración y de las aguas residuales; la chimenea; así como los dispositivos y sistemas de control de las operaciones de incineración, de registro y de seguimiento de las condiciones de incineración;

[…]

12) “autorización”, cualquier decisión escrita (o varias decisiones de este tipo) expedida por la autoridad competente por la que se conceda permiso para explotar una instalación con arreglo a determinadas condiciones que garanticen que la instalación cumpla todos los requisitos de la presente Directiva. Una autorización podrá ser válida para una o más instalaciones o partes de una instalación que se hallen en el mismo emplazamiento y sean explotadas por el mismo operador;

13) “residuos de la incineración”, cualquier materia sólida o líquida (incluidas cenizas y escorias de hogar; cenizas volantes y partículas de la caldera; productos sólidos a partir de las reacciones que se producen en el tratamiento de los gases; lodos procedentes del tratamiento de aguas residuales; catalizadores usados y carbón activo usado) definida como residuo en la letra a) del artículo 1 de la Directiva 75/442/CEE, que se generen en el proceso de incineración o coincineración, en el tratamiento de los gases de escape o de las aguas residuales, o en otros procesos dentro de la instalación de incineración o coincineración.»

5 El artículo 7 de la Directiva 2000/76, titulado «Valores límite de emisión a la atmósfera», dispone:

«1. Las instalaciones de incineración se diseñarán, equiparán, construirán y explotarán de modo que, en los gases de escape, no se superen los valores límite de emisión establecidos en el anexo V.

2. Las instalaciones de coincineración se diseñarán, equiparán, construirán y explotarán de modo que, en los gases de escape, no se superen los valores límite de emisión establecidos en el anexo II o que se determinen con arreglo a dicho anexo.

[…]»

La Directiva 2006/12/CE

6 A tenor del artículo 1 de la Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre los residuos (DO L 114, p. 9), que procedió a codificar la Directiva 75/442 en aras de una mayor claridad y racionalidad, se entenderá por «residuo» «cualquier sustancia u objeto perteneciente a una de las categorías que se recogen en el anexo I y del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse».

Litigio principal y procedimiento prejudicial en el asunto C-317/07

7 Lahti Energia solicitó al ympäristölupavirasto una autorización medioambiental para explotar una fábrica de gas y una central productora de energía de su propiedad. Dicha solicitud se refería a un complejo constituido por dos instalaciones independientes situadas en el mismo emplazamiento: una fábrica de producción de gas a partir de residuos y una central productora de energía destinada a quemar en su caldera de vapor el gas producido y purificado previamente en la fábrica de gas.

8 El ympäristölupavirasto concedió a Lahti Energia una autorización medioambiental provisional sometida a determinadas condiciones. Esta autoridad administrativa estimó en su resolución que la fábrica de gas y la central que quema dicho gas constituyen, conjuntamente, una instalación de coincineración en el sentido de la Directiva 2000/76.

9 Lahti Energia interpuso un recurso contra dicha resolución ante el Vaasan hallinto-oikeus (Tribunal de lo contencioso-administrativo de Vaasa), en el que solicitaba que se declarase que la quema en una caldera principal de gas purificado y refinado en una instalación independiente de producción de gas no puede considerarse una coincineración de residuos en el sentido de la Directiva 2000/76.

10 El Vaasan hallinto-oikeus desestimó el recurso. Consideró en particular que se podría ver comprometida la consecución de los objetivos de la Directiva 2000/76 si se siguiera una interpretación tan restrictiva de su ámbito de aplicación que condujera a que las exigencias de la citada Directiva no se aplicaran a la combustión de un residuo previamente tratado. Asimismo, dicho órgano jurisdiccional estimó que la fábrica de gas, como unidad funcional independiente, no podía considerarse una instalación de incineración en el sentido de la Directiva 2000/76, ya que la gasificación es un tratamiento térmico y, para poder ser considerada instalación de incineración, una instalación debe contar con una línea de incineración.

11 No obstante, el Vaasan hallinto-oikeus consideró que la fábrica de gas y la central productora de energía constituían conjuntamente una instalación de coincineración en el sentido de la Directiva 2000/76.

12 Lahti Energia interpuso entonces un recurso de casación ante el Korkein hallinto-oikeus (Tribunal supremo de lo contencioso-administrativo finlandés), que decidió suspender el procedimiento y plantear al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 3, punto 1, de la Directiva 2000/76/CE en el sentido de que esta Directiva no es aplicable a la incineración de residuos gaseosos?

2) Una planta de gasificación en la que se genera gas a partir de residuos mediante pirólisis, ¿es una instalación de incineración, en el sentido del artículo 3, punto 4, de la Directiva 2000/76/CE, aunque en la planta no exista ninguna línea de incineración?

3) ¿Debe considerarse que la combustión, en la caldera de una central eléctrica, de gas de gasógeno obtenido en una planta de gasificación y depurado tras el proceso de gasificación, es un procedimiento comprendido en el artículo 3 de la Directiva 2000/76/CE? En este contexto, ¿es relevante que el gas de gasógeno depurado sustituya el uso de combustibles fósiles y que se produzcan menos emisiones de la central eléctrica, por unidad de energía generada, al utilizar el gas de gasógeno procedente de residuos y depurado que al utilizar otros combustibles? A la hora de interpretar el alcance de la Directiva 2000/76/CE, ¿es relevante que la planta de gasificación y la central eléctrica constituyan, desde un punto de vista técnico-funcional y teniendo en cuenta la distancia existente entre ellas, una única instalación, o que el gas de gasógeno generado y depurado en la planta de gasificación pueda ser transportado y utilizado en otro lugar, por ejemplo, para la producción de energía, como combustible o con otra finalidad?

4) ¿En qué circunstancias puede considerarse que el gas de gasógeno generado y depurado en una planta de gasificación constituye un producto, de modo que no le sean aplicables las normas sobre residuos?»

13 Esta petición de decisión prejudicial dio lugar a la sentencia de 4 de diciembre de 2008, Lahti Energia (C-317/07, Rec. p. I-9051), en la que el Tribunal de Justicia declaró:

«1) El concepto de "residuo" que figura en el artículo 3, punto 1, de la Directiva 2000/76/CE […] no comprende aquellas sustancias que se presenten en forma gaseosa.

2) El concepto de "instalación de incineración" al que se refiere el artículo 3, punto 4, de la Directiva 2000/76 comprende cualquier equipo o unidad técnica donde se proceda a un tratamiento térmico de residuos, a condición de que las sustancias resultantes de la utilización del proceso térmico se incineren a continuación, y que, para ello, la presencia de una línea de incineración no es un criterio necesario para tal calificación.

3) En unas circunstancias como las del litigio principal:

— una fábrica de gas cuya finalidad es obtener productos en forma gaseosa, en el caso de autos, gas purificado, sometiendo residuos a tratamiento térmico, debe calificarse de "instalación de coincineración" en el sentido del artículo 3, punto 5, de la Directiva 2000/76;

— una central productora de energía que, en sustitución de los combustibles fósiles utilizados sistemáticamente en su actividad de producción, utiliza como combustible adicional gas purificado obtenido por coincineración de residuos en una fábrica de gas no se halla comprendida dentro del ámbito de aplicación de dicha Directiva.»

Continuación del litigio principal y cuestiones prejudiciales planteadas en el presente asunto

14 A raíz de la sentencia Lahti Energia, antes citada, el Korkein hallinto-oikeus ofreció a las partes del procedimiento principal la posibilidad de presentar observaciones.

15 Lahti Energia manifestó entonces que, en contra de lo expresado en su solicitud de autorización medioambiental y en sus recursos ante el Vaasan hallinto-oikeus y ante el tribunal remitente, renunciaba a realizar en la fábrica de gas su proyecto de purificación del gas obtenido mediante tratamiento térmico de residuos. No obstante, la recurrente en el procedimiento principal adujo que de la sentencia Lahti Energia, antes citada, cabía deducir que la combustión de sustancias en estado gaseoso en una central productora de energía no constituye una incineración de residuos en el sentido de la Directiva 2000/76. En su opinión, esa central sólo puede ser calificada de instalación de coincineración si utiliza de manera preponderante gas sintético obtenido a partir de residuos. Pues bien, Lahti Energia afirma que su central utiliza ese tipo de gas únicamente como combustible complementario, esto es, con carácter residual, de tal manera que la actividad de esa central no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva citada.

16 En estas circunstancias, el Korkein hallinto-oikeus volvió a suspender el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las siguientes cuestiones prejudiciales:

«1) ¿Está comprendida entre las actividades previstas en el artículo 3 de la Directiva 2000/76/CE la combustión en la caldera de una central productora de energía, como combustible complementario, del gas generado en una fábrica de gas cuando dicho gas no se purifica tras la gasificación?

2) En caso de respuesta negativa a la primera cuestión, ¿influyen en la apreciación del asunto las características del residuo que se incinere o el contenido en partículas o en otras impurezas del gas destinado a la combustión?»

Sobre las cuestiones prejudiciales

Sobre la primera cuestión

17 Mediante su primera cuestión, el órgano jurisdiccional remitente pretende que se dilucide si la Directiva 2000/76 es aplicable a una central productora de energía que utiliza como combustible complementario, junto a los combustibles fósiles utilizados de manera preponderante en su actividad de producción, un gas obtenido mediante tratamiento térmico de residuos en una fábrica en la que no se purifica dicho gas.

18 A este respecto, como señalaron acertadamente el tribunal remitente, los Gobiernos finlandés, belga y alemán y la Comisión de las Comunidades Europeas, la respuesta dada a la tercera cuestión prejudicial en la sentencia Lahti Energia, antes citada, consistente en excluir del ámbito de aplicación de la Directiva 2000/76 la actividad de la central productora de energía, obedecía al hecho de que el gas utilizado en dicha central, a pesar de obtenerse a partir de residuos, debía purificarse en la fábrica de gas en el marco del proceso de coincineración de esos residuos.

19 En efecto, como el Tribunal de Justicia puso de relieve en el apartado 29 de dicha sentencia, las sustancias resultantes del tratamiento térmico de residuos llevado a cabo en la fábrica de gas, en el caso de autos un gas bruto, debían filtrarse mediante un purificador, que debía permitir obtener un gas purificado, sin partículas sólidas no deseables y apto, por ello, para ser utilizado como combustible.

20 Como se desprende de los apartados 35, 36 y 41 de dicha sentencia, el Tribunal de Justicia declaró que, en tales circunstancias y en la medida en que el gas generado en la fábrica de gas debía tener propiedades análogas a las de un combustible fósil, principalmente por haber sido filtrado mediante un purificador, la actividad de la central productora de energía no se hallaba comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/76 por el mero hecho de que dicha central debiera utilizar un combustible complementario obtenido a partir de residuos.

21 En efecto, cuando el proceso hubiera llegado a su término en el recinto de la fábrica de gas, el gas purificado utilizado en la central productora de energía se habría considerado un «producto» en el sentido del artículo 3, punto 5, de la Directiva 2000/76.

22 Como había indicado la Abogada General Kokott en los puntos 91 y 93 de sus conclusiones en el asunto en que se dictó la sentencia Lahti Energia, antes citada, el hecho de que se utilizara como combustible en la central productora de energía un auténtico «producto», aunque se hubiera obtenido a partir de residuos, constituía un argumento que incitaba a no reconocer la existencia de una vinculación técnico-funcional entre la fábrica de gas y la central.

23 Sin embargo, la situación es distinta cuando -como ha pasado a ser el caso en el litigio principal- el gas obtenido mediante tratamiento térmico de residuos en la fábrica de gas ya no se purifica en ésta, sino que se conduce sin ulterior transformación a la central productora de energía, donde constituye un combustible complementario.

24 En tal situación, si se analiza la actividad de la fábrica de gas por sí sola, el proceso de que se trata no es ya un mero proceso de eliminación de residuos mediante tratamiento térmico, que permitiría, si se incinerasen a continuación las sustancias resultantes del mismo, calificar dicha fábrica de «instalación de incineración» en el sentido del artículo 3, punto 4, de la Directiva 2000/76 (véase, en este sentido, la sentencia Lahti Energia, antes citada, apartado 20).

25 Por otra parte, tampoco se puede ya calificar dicha fábrica por sí sola de instalación de coincineración, es decir, conforme al artículo 3, punto 5, párrafo primero, de la Directiva 2000/76, de instalación cuya finalidad principal es la generación de energía o

la fabricación de productos materiales y que utiliza residuos como combustible habitual o complementario o en la que los residuos reciben tratamiento térmico para su eliminación (véanse las sentencias de 11 de septiembre de 2008, Gävle Kraftvärme, C-251/07, Rec. p. I-7047, apartado 35, y Lahti Energia, antes citada, apartado 26).

26 En efecto, en una situación como la que se plantea actualmente en el asunto principal, a diferencia de lo que se había indicado en el apartado 36 de la sentencia Lahti Energia, antes citada, el proceso de tratamiento térmico de los residuos que se inicia en la fábrica de gas ya no llega a su término en ésta, puesto que el gas se conduce de dicha fábrica a la central productora de energía para ser utilizado en la actividad de generación de energía, a pesar de que no tiene todavía propiedades análogas a las de un combustible fósil, especialmente en lo referente a la pureza.

27 Ciertamente, la actividad de dos instalaciones independientes debe, en principio, examinarse separadamente a efectos de la aplicación de la Directiva 2000/76 (véase, en este sentido, la citada sentencia Lahti Energia, apartados 24 y 25).

28 No obstante, es preciso señalar que, en el supuesto que actualmente se examina en el asunto principal, la fábrica de gas y la central productora de energía pueden considerarse efectivamente una única entidad, cuya finalidad ya no es la obtención de un producto, sino la generación de energía. En efecto, en dicha entidad los residuos se someten globalmente, para su eliminación, a un tratamiento térmico en dos fases: una que se lleva a cabo en la fábrica de gas, consistente en aplicar un tratamiento térmico a los residuos, y otra que tiene lugar en la central productora de energía, consistente en la combustión de las sustancias en estado gaseoso resultantes de dicho tratamiento térmico.

29 Ahora bien, en dicho supuesto, ya contemplado por la Abogada General Kokott en sus conclusiones en el asunto en que se dictó la sentencia Lahti Energia, antes citada, en el que el proceso de producción de la energía o de fabricación del producto sólo se concreta y llega a su término en el momento en que se conducen a la central productora de energía las sustancias en estado gaseoso resultantes del tratamiento térmico aplicado a los residuos en la fábrica de gas, el complejo que forman la fábrica y la central debe considerarse conjuntamente a efectos de la aplicación de la Directiva 2000/76, debido a la vinculación técnico-funcional existente en este caso entre ambas instalaciones. Además, ello se justifica por el hecho de que las sustancias contaminantes resultantes del tratamiento térmico de los residuos, tratamiento que se inicia en la fábrica de gas, sólo se liberan y se eliminan, al menos en parte, una vez que el gas bruto ha sido conducido a la central productora de energía.

30 Respecto a la alegación de Lahti Energia de que la central productora de energía de que se trata en el procedimiento principal sólo se podría calificar de «instalación de coincineración» si utilizara de manera preponderante, en su actividad de producción de energía, el gas no purificado generado en la fábrica de gas, basta con recordar que, según el considerando 27 de la Directiva 2000/76, no debe permitirse que la coincineración de residuos en las instalaciones no destinadas principalmente a incinerar residuos haga aumentar, por encima de lo permitido para las instalaciones dedicadas expresamente a la incineración, las emisiones de sustancias contaminantes en la parte del volumen de gases de combustión resultante de dicha coincineración.

31 Así pues, procede responder a la primera cuestión que una central productora de energía que utilice como combustible complementario, junto a los combustibles fósiles utilizados de manera preponderante en su actividad de producción, un gas obtenido en una fábrica mediante tratamiento térmico de residuos deberá calificarse, conjuntamente con esa fábrica, de «instalación de coincineración» en el sentido del artículo 3, punto 5, de la Directiva 2000/76 cuando dicho gas no haya sido purificado en el recinto de esa fábrica.

Sobre la segunda cuestión

32 El Korkein hallinto-oikeus planteó la segunda cuestión únicamente para el caso de que se diera una respuesta negativa a la primera cuestión.

33 Habida cuenta de la respuesta dada a ésta, no procede pronunciarse sobre la segunda cuestión.

Costas

34 Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste 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 Octava) declara:

Una central productora de energía que utilice como combustible complementario, junto a los combustibles fósiles utilizados de manera preponderante en su actividad de producción, un gas obtenido en una fábrica mediante tratamiento térmico de residuos deberá calificarse, conjuntamente con esa fábrica, de «instalación de coincineración» en el sentido del artículo 3, punto 5, de la

Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos, cuando dicho gas no haya sido purificado en el recinto de esa fábrica.

Firmas