

Asunto C-629/19

Procedimiento prejudicial

Fecha de presentación:

23 de agosto de 2019

Órgano jurisdiccional remitente:

Landesverwaltungsgericht Steiermark (Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo de Estiria, Austria)

Fecha de la resolución de remisión:

14 de agosto de 2019

Partes recurrentes:

Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG

Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein»

Autoridad recurrida:

Landeshauptmann der Steiermark (Presidente del Land de Estiria, Austria)

[*omissis*]

**Landesverwaltungsgericht
Steiermark**
[*omissis*]

Graz, a 14 de agosto de 2019

Al
Tribunal de Justicia de la Unión Europea
[*omissis*]

Petición

de

decisión prejudicial

con arreglo al artículo 267 TFUE

Fundamentos

I.

Desarrollo del procedimiento y exposición de los hechos:

Con la decisión impugnada, el Presidente del Land de Estiria, tras una investigación exhaustiva con arreglo al artículo 6, apartado 6, de la Abfallwirtschaftsgesetz 2002 (Ley de gestión de residuos de 2002; en lo sucesivo, «AWG 2002»), determinó que las modificaciones en la caldera 11 de Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG, ubicada en Gratkorn [*omissis*], y en la planta de incineración de desechos propiedad de la Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein», en el mismo emplazamiento, están sujetas a autorización con arreglo a lo dispuesto en el artículo 37, apartados 1, 3 y 4, de la AWG 2002. Esta decisión se basó en el hecho de que en ambas instalaciones se coincieran lodos de depuradora procedentes de la estación depuradora de aguas residuales explotada conjuntamente por Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG y por la Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein», para generar vapor destinado al suministro energético de la planta de papel y celulosa de la empresa Sappi sita en el mismo emplazamiento.

En la decisión, la autoridad recurrida expuso que, aunque la mayor parte de los lodos de depuradora incinerados procedían de un proceso de producción de papel y que para esa parte (aproximadamente el 97 %) podía admitirse la condición de subproducto en el sentido del artículo 2, apartado 3a, de la AWG 2002, esto no se aplicaba a la parte de lodos de depuradora generada por el tratamiento de aguas residuales municipales. Señaló que dichos lodos de depuradora siguen siendo objetivamente residuos, pues no proceden de un proceso de producción de la industria del papel. Pues bien, dado que, según la jurisprudencia del Verwaltungsgerichtshof (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, Austria), no existe un umbral mínimo para la calificación de una sustancia como residuo, concluyó que debe considerarse que la totalidad de los lodos de depuradora coincinerados en las dos instalaciones descritas son residuos en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la AWG 2002 y, por lo tanto, que las modificaciones de estas instalaciones están sujetas a autorización en el sentido del artículo 37, apartados 1, 3 y 4, de la AWG 2002.

Ambas partes afectadas [*omissis*] interpusieron recurso contencioso-administrativo contra esta decisión ante el Landesverwaltungsgericht, alegando, en esencia, que los lodos de depuradora mencionados en la decisión no son residuos en el sentido del artículo 2, apartado 1, de la AWG 2002, ya que se generan en el marco de un proceso de producción integrado de papel y celulosa, planificado así desde el diseño inicial de la instalación, y se utilizan para la recuperación de energía destinada a la producción de papel. También alegaron que todas las partes de la instalación son operadas por la empresa Sappi en el lugar de producción y que solo por razones organizativas y jurídicas son propiedad de dos personas jurídicas diferentes, que también son titulares de la autorización según la

legislación de aguas para la estación depuradora de aguas residuales, así como de la autorización según la normativa industrial para la caldera 11 y la planta de incineración de desechos.

Remitiéndose a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (asunto C-114/01, *AvestaPolarit Chrome*, ECLI:EU:C:2003:448, y asunto C-113/12, *Brady*, ECLI:EU:C:2013:627), las recurrentes señalaron que los residuos de producción y otras sustancias quedan excluidos del concepto de residuo si pueden utilizarse en la continuación del proceso de producción (en el caso de los residuos internos de la empresa) o bien en la explotación de cualquier operador económico, siempre y cuando esté asegurada esta reutilización y la reutilización de la sustancia aporte una ventaja económica. Adujeron que, en su resolución de 23 de enero de 2014 [*omissis*], el *Verwaltungsgerichtshof* siguió esta jurisprudencia y consideró que la utilización de residuos de producción de la propia explotación con fines energéticos constituye un «reutilización segura», por lo que estos residuos de producción no están comprendidos en la definición de residuos. Afirmaron que la parte municipal de los lodos de depuradora, que matemáticamente asciende al 2 %, no modifica en modo alguno las propiedades de la sustancia y tampoco es adecuada para vulnerar los intereses públicos de la gestión de residuos en el sentido del artículo 1, apartado 3, de la AWG 2002, ya que se garantiza una reutilización admisible de todos los desechos generados.

Tras tramitar un procedimiento de instrucción y celebrar una vista pública, el *Landesverwaltungsgericht* que conoció de este asunto estimó el recurso contencioso-administrativo y mediante sentencia de 19 de diciembre de 2016 [*omissis*] declaró que las modificaciones en la caldera 11 de *Sappi Austria Produktions-GmbH & Co KG* [*omissis*] y en la planta de incineración de desechos propiedad de la *Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein»* [*omissis*] no estaban sujetas a autorización en el sentido del artículo 37, apartados 1, 3 y 4, de la AWG 2002 (BGBl I 102/2002), en su versión vigente.

Mediante sentencia de 27 de febrero de 2019 [*omissis*], el *Verwaltungsgerichtshof* estimó el recurso de casación interpuesto por el *Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft* (Ministro Federal de Agricultura, Silvicultura, Medio Ambiente y Recursos Hídricos) [*omissis*] contra dicha sentencia y anuló esta por ser contraria a Derecho.

En sus fundamentos, el *Verwaltungsgerichtshof* señaló lo siguiente:

De conformidad con el artículo 5 de la Directiva de residuos, en el artículo 2, apartado 3a, de la AWG 2002 se establecen los requisitos para calificar una sustancia u objeto que es el resultado de un proceso de fabricación pero no su objetivo principal como subproducto y no como residuo. De la frase inicial de dicha disposición se deduce que debe tratarse de una sustancia u objeto que se genere en el transcurso de un proceso de fabricación. El *Verwaltungsgerichtshof* consideró que la recurrente en casación señalaba acertadamente que los lodos de depuradora de que se trata se producen durante el tratamiento conjunto de aguas

residuales industriales y domésticas/comunales en la estación depuradora de aguas residuales operada por la segunda recurrida en casación.

Según el artículo 3, apartado 1, punto 1, de la AWG 2002, las aguas residuales no son residuos y, por lo tanto, tampoco lo son las aguas residuales industriales de la primera recurrida en casación. Por aguas residuales se entiende, en general, las aguas cuyas propiedades han sido alteradas por usos domésticos, industriales o de otro tipo. A efectos de la legislación de aguas, las aguas residuales son el agua del que alguien se desprende. Puede ser agua contaminada (por ejemplo, aguas residuales de cocina, aguas residuales domésticas, aguas residuales industriales), pero también agua ligeramente contaminada o no contaminada (por ejemplo, agua de precipitaciones). La Wasserrechtsgesetz 1959 (Ley de aguas de 1959; en lo sucesivo, «WRG 1959») (en particular los artículos 30 y siguientes) contiene normas detalladas para la limpieza y protección de las aguas (incluidas las aguas subterráneas). Desde el momento en que se filtran las aguas residuales, las sustancias que se extraen de las mismas ya no son componentes de las aguas residuales en el sentido del artículo 3, apartado 1, punto 1, de la AWG 2002. La excepción prevista en dicho precepto ya no se aplica a estas sustancias [omissis]. Por lo tanto, si como resultado de la depuración de las aguas residuales exigida por la WRG 1959 se generan lodos de depuradora, en tanto que componentes de las aguas residuales, no estamos ante unos residuos de producción procedentes de un proceso de fabricación porque el tratamiento de las aguas residuales, tanto si la estación depuradora pertenece a una empresa como si es municipal, no puede considerarse parte de un proceso de fabricación. Más bien, la depuración de las aguas residuales es un método de tratamiento para asegurar que dichas aguas se viertan al medio acuático de acuerdo con los objetivos de protección de la WRG 1959. El hecho de que los lodos de depuradora resultantes del tratamiento de las aguas residuales, después de una deshidratación mecánica, se utilicen en las mencionadas plantas de incineración para la explotación industrial de la primera recurrida (es decir, que se valoricen y no se eliminen) no permite determinar si los lodos de depuradora utilizados de esta manera se generaron previamente como subproducto de un proceso de producción. Por lo tanto, el Verwaltungsgerichtshof concluyó que no se cumple uno de los requisitos decisivos del subproducto en el sentido del artículo 2, apartado 3a, de la AWG 2002.

Según el Verwaltungsgerichtshof, en el caso de los lodos de depuradora controvertidos, el Landesverwaltungsgericht asumió erróneamente la existencia de un subproducto de conformidad con la citada disposición y, basándose en ello, determinó erróneamente la no aplicación del artículo 37 de la AWG 2002 a las plantas de incineración objeto del procedimiento.

El Landesverwaltungsgericht Steiermark, que vuelve a ser competente al haber sido devuelto el asunto, tiene ahora dudas sobre la interpretación del concepto de residuo en el caso de los lodos de depuradora en cuestión y sobre si se pierde la condición de subproducto cuando, por razones productivas económicas, se añade un pequeño porcentaje de otras sustancias procedentes del tratamiento de las aguas residuales municipales que, de lo contrario, tendrían que sustituirse de otro

modo por razones productivas técnicas, sin que se modifique la composición del subproducto, por lo que para su aclaración plantea esta cuestión interpretativa al Tribunal de Justicia.

II.

La normativa pertinente es la siguiente:

3. Disposiciones del Derecho de la Unión:

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 (en lo sucesivo, «Directiva de residuos»)

Considerando 1

La Directiva 2006/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, relativa a los residuos establece el marco legislativo para la manipulación de residuos en la Comunidad. En ella se definen conceptos clave como residuos, valorización y eliminación y se establecen los requisitos esenciales para la gestión de residuos, en particular la obligación de que las entidades o empresas que lleven a cabo operaciones de gestión de residuos tengan una autorización o estén registradas, la obligación de que los Estados miembros tengan planes de gestión de residuos, y otros principios fundamentales, como la obligación de manipular los residuos de manera que no causen un impacto negativo en el medio ambiente y la salud, el fomento de la aplicación de la jerarquía de residuos y, de conformidad con el principio «quien contamina paga», el requisito de que los costes de la eliminación de los residuos recaiga sobre el poseedor de los residuos o el anterior poseedor, o el productor del producto del que proceden los residuos.

Considerando 26

El principio de quien contamina paga es un principio rector a escala europea e internacional. El productor de los residuos y el poseedor de los residuos debe[n] gestionarlos de forma que garantice un alto nivel de protección del medio ambiente y de la salud humana.

Considerando 27

La introducción de la responsabilidad ampliada del productor en la presente Directiva constituye uno de los medios para apoyar el diseño y fabricación de bienes que tengan plenamente en cuenta y faciliten el uso eficaz de los recursos durante todo su ciclo de vida, incluidos su reparación, reutilización, desmontaje y reciclado sin perjudicar a la libre circulación de bienes en el mercado interior.

Considerando 28

La presente Directiva debe contribuir a ir transformando la UE en una «sociedad del reciclado», que trate de evitar la generación de residuos y que utilice los residuos como un recurso. [...]

Considerando 29

Los Estados miembros deben apoyar el uso de reciclados (tales como el papel recuperado), 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.

Considerando 30

Para aplicar los principios de precaución y acción preventiva incluidos en el artículo 174, apartado 2 del Tratado, es necesario establecer objetivos medioambientales generales para la gestión de residuos en la Comunidad. En virtud de estos principios corresponde a la Comunidad y los Estados miembros establecer un marco para prevenir, reducir y, en la medida de lo posible, eliminar desde el principio las fuentes de contaminación o de molestias mediante la adopción de medidas en las que se eliminen los riesgos reconocidos.

Artículo 3

Definiciones

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;*

[...]

Artículo 4

Jerarquía de residuos

- 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.*

[...]

Artículo 5

Subproductos

1. *Una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción, cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, puede ser considerada como subproducto y no como residuo con arreglo al artículo 3, punto 1, únicamente si se cumplen las siguientes condiciones:*
 - a) *es seguro que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente;*
 - b) *la sustancia u objeto puede utilizarse directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial normal;*
 - c) *la sustancia u objeto se produce como parte integrante de un proceso de producción; y*
 - d) *el uso ulterior es legal, es decir la sustancia u objeto cumple todos los requisitos pertinentes para la aplicación específica relativos a los productos y a la protección del medio ambiente y de la salud, y no producirá impactos generales adversos para el medio ambiente o la salud humana.*
- (2) *Basándose en las condiciones establecidas en el apartado 1, podrán adoptarse medidas para determinar los criterios que deberán cumplir las sustancias u objetos específicos para ser considerados como subproductos y no como residuos, tal como se contempla en el artículo 3, punto 1. Dichas medidas, concebidas para modificar elementos no esenciales de la Directiva complementándola, se adoptarán con arreglo al procedimiento de reglamentación con control al que se hace referencia en el artículo 39, apartado 2.*

Artículo 6

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. [...]
3. [...]
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. Notificarán dichas decisiones a la Comisión de conformidad con 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 y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información[,] cuando dicha Directiva lo requiera.*

Artículo 13

Protección de la salud humana y el medio ambiente

Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para asegurar que la gestión de los residuos se realizará sin poner en peligro la salud humana y sin dañar al medio ambiente y, en particular:

- a) *sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna y la flora;*
- b) *sin provocar incomodidades por el ruido o los olores; y*
- c) *sin atentar contra los paisajes y los lugares de especial interés.*

4. Disposiciones de Derecho nacional:

Ley de gestión de residuos de 2002 [AWG 2002]

Artículo 1, apartado 1:

De acuerdo con el principio de precaución y la sostenibilidad, la gestión de los residuos debe estar orientada a

- 1. evitar los efectos nocivos o perjudiciales para los seres humanos, la fauna y la flora, así como para el entorno natural de estos y para sus medios de subsistencia, y reducir al mínimo posible los efectos perjudiciales para el bienestar general de los seres humanos;*
- 2. mantener lo más baja posible la emisión de contaminantes atmosféricos y de gases relevantes para el clima;*
- 3. preservar los recursos (materias primas, agua, energía, paisaje, superficies, capacidades de los vertederos);*
- 4. en el caso de la valorización de materiales, que los residuos o las sustancias derivadas de los mismos no presenten un potencial de peligro mayor que las materias primas primarias comparables o los productos elaborados a partir de materias primas primarias, y*
- 5. que solo queden aquellos residuos cuyo depósito no suponga un riesgo para las generaciones futuras.*

Artículo 1, apartado 3:

La recogida, el almacenamiento, el transporte y el tratamiento como residuos son necesarios en aras del interés público si, en caso contrario,

[omissis] [peligrasen ciertos bienes protegidos, enumerados taxativamente (como por ejemplo la salud, el medio ambiente, la seguridad pública o el paisaje)].

Artículo 2, apartado 1:

(1) A efectos de la presente ley son residuos los bienes muebles

- 1. de los cuales su poseedor tenga la intención de desprenderse o de los que ya se ha desprendido, o*
- 2. cuya recogida, almacenamiento, transporte y tratamiento como residuos sea necesario para no perjudicar el interés público (artículo 1, apartado 3).*

Artículo 2, apartado 3:

En cualquier caso, la recogida, el almacenamiento, el transporte y el tratamiento ordenados en el sentido de la presente ley no son necesarios por razones de interés público (artículo 1, apartado 3) siempre que

- 1. un bien sea nuevo según la percepción mercantil generalizada, o*

2. *se utilice según la finalidad prevista según la percepción mercantil generalizada.*

[omissis] [Régimen especial de la agricultura]

Artículo 2, apartado 3a:

Una sustancia u objeto, resultante de un proceso de producción cuya finalidad primaria no sea la producción de esa sustancia u objeto, puede ser considerada como subproducto y no como residuo únicamente si se cumplen las siguientes condiciones:

1. *es seguro que la sustancia u objeto va a ser utilizado ulteriormente;*
2. *la sustancia u objeto puede utilizarse directamente sin tener que someterse a una transformación ulterior distinta de la práctica industrial normal;*
3. *la sustancia u objeto se produce como parte integrante de un proceso de producción; y*
4. *el uso ulterior es legal, en particular la sustancia u objeto puede utilizarse de forma segura para los fines razonables previstos, ningún bien protegido (véase artículo 1, apartado 3) se ve perjudicado por el uso y se cumplen todas las disposiciones legales pertinentes.*

Artículo 6, apartado 6:

[omissis] [Competencia del Presidente del Land para determinar, entre otras cosas, si una instalación o su modificación está sujeta a licencia de conformidad con el artículo 37 de la AWG 2002]

Abfallverbrennungsverordnung (AVV) (Decreto de incineración de residuos)

Artículo 2, apartado 1:

Este decreto se aplicará [omissis] a

[omissis] [determinadas instalaciones]

en que se incineren o coincineren residuos sólidos o líquidos.

Artículo 2, apartado 1a:

[omissis] [Excepción de ciertas plantas de incineración con tecnología de limpieza especial]

Artículo 2, apartado 1b:

[omissis]

Artículo 2, apartado 2:

Este decreto no se aplicará a:

1. las instalaciones en que solo se traten los siguientes residuos:

[omissis]

c) residuos vegetales fibrosos resultantes de la producción de celulosa natural y de la producción de papel a partir de celulosa, si son incinerados en el lugar de la producción y se aprovecha el calor generado;

[omissis]

III.

1. Las dudas acerca de la conformidad del artículo 2 de la AWG 2002 con el Derecho de la Unión obligan al Landesverwaltungsgericht Steiermark a remitir al Tribunal de Justicia una petición de decisión prejudicial.
2. [omissis] [Observaciones generales sobre la admisibilidad de la petición de decisión prejudicial]

La cuestión relativa a la interpretación del artículo 2 de la AWG 2002 es decisiva para la resolución del litigio por las siguientes razones:

3. Según jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia, el concepto de residuo en el Derecho de la Unión es un concepto comunitario. Los Estados miembros no tienen la posibilidad de establecer una definición nacional del concepto de residuo diferente y más estricta, que se desvíe de la definición de dicho concepto en el Derecho de la Unión. La definición austriaca del concepto de residuo, establecida en el artículo 2, apartado 3a, de la AWG 2002, debe interpretarse de conformidad con la Directiva. Cuando el concepto nacional de residuo se aparte del concepto de residuo del Derecho de la Unión, el concepto nacional de residuo ha de sustituirse por el de la Directiva 2008/98/CE («Directiva de residuos») (sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-304/[94], Tombesi y otros, [ECLI:EU:C:1997:314]).
4. Con arreglo al artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98, el concepto de «residuo» comprende cualquier sustancia u objeto del cual su poseedor se desprenda o del que tenga la intención o la obligación de desprenderse. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado en repetidas ocasiones que la definición de residuo debe interpretarse en sentido amplio para garantizar un alto nivel de protección de los objetivos de la política medioambiental de la Unión (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-[418]/97, ARCO Chemie Nederland y otros, ECLI:EU:C:2000:318; C-9/00, Palin Granit y Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, ECLI:EU:C:2002:232; C-235/02, Saetti y Frediani,

ECLI:EU:C:2004:26; C-457/[02], Niselli, ECLI:EU:C:2004:707; C-252/05, Thames Water Utilities, ECLI:EU:C:2007[:276]).

5. El Tribunal de Justicia ha resaltado reiteradamente que la cuestión de si un material es o no un residuo debe evaluarse a la luz de las circunstancias del caso y que esta decisión debe ser adoptada por la autoridad competente caso por caso (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-[418]/97, ARCO Chemie Nederland y otros, ECLI:EU:C:2000:318; C-9/00, Palin Granit y Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, ECLI:EU:C:2002:232; C-235/02, Saetti y Frediani, ECLI:EU:C:2004:26; C-457/[02], Niselli, ECLI:EU:C:2004:707; C-252/05, Thames Water Utilities, ECLI:EU:C:2007[:276]). Los lodos de depuradora que se generan en el presente asunto se recuperan durante la producción de celulosa como parte integrante de un proceso de producción continuo. De ahí resulta que los lodos de depuradora fibrosos provienen en un 100 % de la producción de papel y celulosa y no existirían sin esta.
6. De conformidad con el artículo 5 de la Directiva de residuos, en el artículo 2, apartado 3a, de la AWG 2002 se establecen los requisitos para calificar como subproducto y no como residuo una sustancia u objeto que es el resultado de un proceso de fabricación pero no su objetivo principal. A juicio del órgano jurisdiccional remitente, los lodos de depuradora de que se trata cumplen los requisitos acumulativos establecidos en dicha disposición, al menos en la medida en que proceden de la producción. Por otro lado, el órgano jurisdiccional remitente considera no perjudicial que se añadan aguas residuales municipales, ya que, por un lado, estas no modifican la composición de la sustancia generada durante la producción y, por otro, de lo contrario dichas aguas tendrían que ser sustituidas.
7. El órgano jurisdiccional remitente también duda de que, incluso en caso de que los lodos de depuradora no tuvieran la condición de subproducto, dichos lodos de depuradora constituyesen «residuos» en el sentido de la definición de residuos del Derecho de la Unión.

Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, aunque un material deba considerarse un residuo de producción, no constituye necesariamente un residuo. Si un material de este tipo tiene características que lo hacen apto para su reutilización económica, esto indica que no debe considerarse un residuo. El Tribunal de Justicia ha establecido tres criterios acumulativos para clasificar un residuo de producción como subproducto. Si el uso ulterior de un material es seguro y no solo una posibilidad, si no se requiere ninguna transformación adicional antes de su reutilización y si se produce como parte de un proceso de producción continuo, ese material no es un residuo (véase la sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-9/00, Palin Granit y Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus, ECLI:EU:C:2002:232).

8. Incluso partiendo de la interpretación estricta que el Tribunal de Justicia ha hecho del concepto de «proceso de producción» (véanse las sentencias del Tribunal de Justicia en los asuntos C-9/00, *Palin Granit y Vehmassalon kansanterveystyön kuntayhtymän hallitus*, ECLI:EU:C:2002:232; C-457/[02], *Niselli*, ECLI:EU:C:2004:707; C-121/03, *Comisión/España*, ECLI:EU:C:2005:512), el órgano jurisdiccional remitente considera que se cumplen dichos criterios. Debido a la vinculación del suministro de los lodos de depuradora y la incineración continua, de emisión neutra, para la generación de vapor en el proceso de fabricación de papel, los lodos de depuradora se procesan de forma constante e inmediata. En efecto, en el procedimiento principal se describe cómo en la planta, en un sistema cerrado en funcionamiento las 24 horas del día, los lodos de depuradora se trasladan mediante cintas transportadoras desde la estación depuradora de aguas residuales hacia la generación de vapor.
9. En caso de que el Tribunal de Justicia considerase que los lodos de depuradora deben considerarse residuos en el sentido del artículo 3, punto 1, de la Directiva 2008/98, el órgano jurisdiccional remitente alberga otras dudas que le inducen a plantear una cuestión prejudicial. Incluso si los lodos de depuradora, en la situación del litigio principal, se consideraran residuos, la condición de residuo habría cesado antes de su incineración interna para generar vapor.
10. Así, el artículo 6, apartado 1, párrafo primero, de la Directiva 2008/98 establece los requisitos a los que deben ajustarse los criterios específicos que permiten determinar qué residuos dejan de ser residuos cuando hayan sido sometidos a una operación de valorización o reciclado. A este respecto, el Tribunal de Justicia ha declarado que el legislador de la Unión ha previsto específicamente que los Estados miembros están facultados para adoptar medidas sobre el fin de la condición de residuo de una sustancia o de un objeto, sin precisar, no obstante, la naturaleza de dichas medidas (sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-60/18, *Tallinna Vesi*, ECLI:EU:C:2019:264, apartado 23). Como dichas medidas 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 artículo 6, apartado 1, letras a) a d), de dicha Directiva 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.

El órgano jurisdiccional remitente no ignora que el Tribunal de Justicia declara en su jurisprudencia que el Estado miembro también puede considerar que determinados residuos no pueden dejar de serlo y renunciar a adoptar una normativa sobre el fin de su condición de residuo (sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-60/18, *Tallinna Vesi*, ECLI:EU:2019:264, apartado 26). Sin embargo, el Tribunal de Justicia

considera que incumbe al Estado miembro velar por que esta falta de acción 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 o 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 (sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto C-60/18, Tallinna Vesi, ECLI:EU:2019:264, apartado 27). Al órgano jurisdiccional remitente no le parece que sea ese el caso en el litigio principal, dado que el suministro de los lodos de depuradora se realiza con ayuda de un sistema automatizado cerrado dentro de la empresa, los lodos de depuradora se utilizan en su totalidad y esta operación no supone ningún riesgo para el medio ambiente ni para la salud humana. Además, esta forma de proceder persigue el objetivo de prevenir la generación de residuos y la sustitución de las materias primas fósiles. Este proceso de fabricación ha generado en el órgano jurisdiccional remitente serias dudas sobre la conformidad de la decisión negativa de la autoridad nacional con el Derecho de la Unión.

IV.

1. Todos los órganos jurisdiccionales y las autoridades de los Estados miembros tienen la obligación de interpretar la totalidad de la legislación de conformidad con la Directiva, es decir, de manera que el objetivo de la Directiva no se vea comprometido por la interpretación del Derecho nacional (sentencia del Tribunal de Justicia en el asunto 14/83, von Colson y Kamann, ECLI:EU:C:1984:153). Dado que la correcta aplicación del Derecho de la Unión no resulta tan clara como para que no haya lugar a dudas razonables y que, por tanto, no es posible una interpretación del Derecho nacional conforme con la Directiva, procede plantear las cuestiones prejudiciales con arreglo al artículo 267 TFUE.

Landesverwaltungsgericht Steiermark

[*omissis*]