ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção)

25 de Fevereiro de 2010 *

No processo C-209/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Korkein hallinto-oikeus (Finlândia), por decisão de 8 de Junho de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 10 de Junho de 2009, no processo intentado por

Lahti Energia Oy,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Oitava Secção),

composto por: C. Toader (relatora), presidente de secção, C. W. A. Timmermans e K. Schiemann, juízes,

advogada-geral: J. Kokott,
secretário: R. Grass,

* Língua do processo: finlandês.

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Lahti Energia Oy, por J. Savelainen, directora-geral,

- em representação do Salpausselän luonnonystävät ry, por M. Vikberg, director,

- em representação do Governo finlandês, por J. Heliskoski, na qualidade de agente,

- em representação do Governo belga, por T. Materne e L. Van den Broeck, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo alemão, por M. Lumma e B. Klein, na qualidade de agentes,

- em representação do Governo austríaco, por E. Riedl, na qualidade de agente,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por I. Koskinen e A. Marghelis, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação do artigo 3.º da Directiva 2000/76/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Dezembro de 2000, relativa à incineração de resíduos (JO L 332, p. 91).

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a Lahti Energia Oy (a seguir «Lahti Energia»), empresa cuja proprietária é a cidade de Lahti, e o Itä-Suomen ympäristölupavirasto (Serviços do Ambiente da Região Este da Finlândia, a seguir «ympäristölupavirasto») a respeito da sujeição aos requisitos da Directiva 2000/76 de um complexo composto por uma fábrica de gás e por uma central de produção de energia.

Quadro jurídico

Directiva 2000/76

3 O quinto e vigésimo sétimo considerandos da Directiva 2000/76 têm a seguinte redacção:

«(5) Segundo os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade enunciados no artigo 5.º do Tratado, verifica-se a necessidade de acções a nível comunitário; o princípio da precaução constitui uma base que permite o prosseguimento das medidas; a presente directiva limita-se a estabelecer requisitos mínimos para as instalações de incineração e co-incineração;

[...]

(27) Não deve ser permitido que a co-incineração de resíduos em instalações não essencialmente destinadas à incineração de resíduos produza um nível de emissões de substâncias poluentes relativamente à parte de volume de gases de escape resultante dessa co-incineração superior ao permitido em instalações destinadas à incineração, devendo esta ser, por conseguinte, sujeita a limitações adequadas».

4 Nos termos do artigo 3.º desta directiva:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

- 1) ‘Resíduo’, quaisquer resíduos sólidos ou líquidos, definidos na alínea a) do artigo 1.º da Directiva 75/442/CEE [do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129)];

[...]

- 4) ‘Instalação de incineração’, qualquer unidade e equipamento técnico fixo ou móvel dedicado ao tratamento térmico de resíduos, com ou sem recuperação da energia térmica gerada pela combustão. Esta definição inclui a incineração de resíduos por oxidação e outros processos de tratamento térmico, como a pirólise, a gaseificação ou processos de plasma, na medida em que as substâncias resultantes do tratamento sejam subsequentemente incineradas.

Esta definição abrange o local e toda a instalação de incineração, incluindo todas as linhas de incineração, áreas de recepção, armazenamento e meios de tratamento prévio dos resíduos no local; os seus sistemas de abastecimento de resíduos, combustível e ar; as caldeiras, o equipamento destinado ao tratamento dos gases de escape; os meios no próprio local para tratamento ou armazenamento dos produtos e águas residuais; as chaminés; os dispositivos e sistemas de controlo das operações de incineração e de registo e monitorização das condições de incineração;

5) 'Instalação de co-incineração', uma instalação fixa ou móvel que tem como principal finalidade a geração de energia ou a produção de materiais e:

- que utiliza resíduos como combustível regular ou adicional, ou

- na qual os resíduos são sujeitos a tratamento térmico com vista à respectiva eliminação.

Se a co-incineração se der de forma a que o objectivo principal da instalação deixe de ser a geração de energia ou a produção de materiais, e passe a ser o tratamento térmico dos resíduos, a instalação será considerada instalação de incineração na acepção do n.º 4.

Esta definição abrange o local e toda a instalação, incluindo todas as linhas de co-incineração, áreas de recepção, armazenamento e meios de tratamento prévio dos resíduos no local; os seus sistemas de abastecimento de resíduos, combustível e ar; as caldeiras; os meios para tratamento dos gases de escape; o equipamento no próprio local para tratamento ou armazenamento dos produtos e águas residuais; as chaminés; os dispositivos e sistemas de controlo das operações de incineração e de registo e monitorização das condições de incineração;

[...]

- 12) 'Licença', uma decisão escrita (ou várias decisões dessa natureza) emitida pela autoridade competente que autoriza a exploração de uma instalação sob reserva da observância de determinadas condições que garantam que a referida instalação preenche todos os requisitos da presente directiva. Uma licença pode abranger uma ou mais instalações ou partes de uma instalação situadas no mesmo local e exploradas pelo mesmo operador;
- 13) 'Produto residual', qualquer material líquido ou sólido (incluindo escórias e cinzas depositadas, cinzas volantes e poeiras da caldeira, produtos de reacção sólidos provenientes do tratamento de gases, lamas de depuração provenientes do tratamento de águas residuais, catalisadores usados e carvão activado usado) definido como resíduo na alínea a) do artigo 1.º da Directiva 75/442/CEE, gerado pelo processo de incineração ou de co-incineração, pelo tratamento de gases de escape ou de águas residuais ou por outros processos executados na instalação de incineração ou de co-incineração.»

5 O artigo 7.º da Directiva 2000/76, intitulado «Valores-limite de emissão para a atmosfera», dispõe:

«1. As instalações de incineração devem ser concebidas, equipadas, construídas e exploradas de modo a que os valores-limite de emissão previstos no anexo V não sejam excedidos no que se refere aos gases de escape.

2. As instalações de co-incineração devem ser concebidas, equipadas, construídas e exploradas de modo a que os valores-limite de emissão determinados nos termos do anexo II, ou nele previstos não sejam excedidos no que se refere aos gases de escape.

[...]»

Directiva 2006/12/CE

- 6 Nos termos do artigo 1.º da Directiva 2006/12/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de Abril de 2006, relativa aos resíduos (JO L 114, p. 9), que procede, numa preocupação de clareza e de racionalidade, à codificação da Directiva 75/442, entende-se por «resíduo» «quaisquer substâncias ou objectos abrangidos pelas categorias fixadas no anexo I de que o detentor se desfaz ou tem a intenção ou a obrigação de se desfazer».

Litígio no processo principal e o reenvio prejudicial no processo C-317/07

- 7 A Lahti Energia requereu ao ympäristölupavirasto uma licença ambiental para a actividade da sua fábrica de gás e da sua central de produção de energia. Essa licença é relativa a um complexo, composto por duas instalações distintas situadas no mesmo local, que inclui uma fábrica que produz gás a partir de resíduos e uma central de produção de energia cuja caldeira a vapor queima o gás previamente purificado que é produzido na fábrica de gás.
- 8 O ympäristölupavirasto concedeu à Lahti Energia uma licença ambiental provisória mencionando as condições em que essa licença era concedida. Por conseguinte, esse organismo considerou que a fábrica de gás que produz gás e a central que queima esse gás constituem, em conjunto, uma instalação de co-incineração na acepção da Directiva 2000/76.

- 9 A Lahti Energia recorreu desta decisão para o Vaasan hallinto-oikeus (Tribunal Administrativo de Vaasa), pedindo que a combustão numa caldeira principal, de gás purificado e refinado numa instalação distinta de produção de gás, não seja considerada uma co-incineração de resíduos na acepção da Directiva 2000/76.
- 10 O Vaasan hallinto-oikeus negou provimento ao recurso. Considerou, nomeadamente, que a realização dos objectivos da Directiva 2000/76 podia ficar comprometida se o seu âmbito de aplicação fosse interpretado de forma tão estrita que os requisitos estabelecidos na directiva não fossem aplicáveis à combustão de um resíduo pré-tratado. Todavia, esse tribunal declarou igualmente que, enquanto unidade funcional distinta, a fábrica de gás não devia ser considerada uma instalação de incineração na acepção da Directiva 2000/76, porque a gaseificação é um tratamento térmico e, para poder ser considerada uma instalação de incineração, uma instalação deve dispor de uma linha de incineração.
- 11 No entanto, o Vaasan hallinto-oikeus considerou que a fábrica de gás e a central de produção de energia constituíam, em conjunto, uma instalação de co-incineração na acepção da Directiva 2000/76.
- 12 A Lahti Energia recorreu então para o Korkein hallinto-oikeus (Supremo Tribunal Administrativo), que decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) O artigo 3.º, [ponto] 1, da directiva relativa à incineração de resíduos deve ser interpretado no sentido de que a mesma não é aplicável à incineração de resíduos gasosos?

- 2) Uma fábrica de gás, que produz gás a partir de resíduos através de pirólise, deve ser considerada uma instalação de incineração na acepção do artigo 3.º, [ponto] 4, da directiva 2000/76/CE relativa à incineração de resíduos, mesmo que não possua uma linha de incineração?

- 3) A combustão na caldeira de uma central eléctrica de gás produzido numa fábrica de gás e purificado na sequência de um processo de gaseificação deve ser considerado um procedimento abrangido pelo artigo 3.º da Directiva 2000/76/CE? Para este efeito, é relevante o facto de o gás produzido e purificado ser utilizado como substituto de combustíveis fósseis e de as emissões da central eléctrica serem inferiores por unidade de energia produzida quando se utiliza gás obtido a partir de resíduos e purificado do que quando se utilizam outros combustíveis? É relevante para a interpretação do alcance da Directiva 2000/76/CE que a fábrica de gás e a central eléctrica constituam, do ponto de vista técnico funcional e tendo em conta a distância entre as mesmas, uma única unidade ou que o gás produzido e purificado na fábrica de gás possa ser transportado e utilizado noutro local, por exemplo, para o fornecimento de energia, como combustível ou para outros fins?

- 4) Em que condições [pode o] gás produzido e purificado numa fábrica de gás [...] ser considerado um produto, de forma [a não lhe serem] aplicáveis as disposições relativas aos resíduos?»

¹³ Este pedido de decisão prejudicial conduziu ao acórdão de 4 de Dezembro de 2008, Lahti Energia (C-317/07, Colect., p. I-9051), no qual o Tribunal declarou:

- «1) O conceito de ‘resíduo’ que consta do artigo 3.º, ponto 1, da Directiva 2000/76[...] não abrange substâncias que se apresentem sob a forma gasosa.

- 2) O conceito de ‘instalação de incineração’ contido no artigo 3.º, ponto 4, da Directiva 2000/76 abrange qualquer unidade e equipamento técnico em que se proceda a um tratamento térmico de resíduos, desde que as substâncias que resultam da utilização do processo térmico sejam subsequentemente incineradas e, a este respeito, a existência de uma linha de incineração não é um requisito necessário a essa qualificação.

- 3) Em circunstâncias como as que estão em causa no processo principal:
 - uma fábrica de gás que prossiga o objectivo de obter produtos sob a forma gasosa, no caso em apreço um gás purificado, sujeitando resíduos a um tratamento térmico, deve ser qualificada como ‘instalação de co-incineração’ na acepção do artigo 3.º, ponto 5, da Directiva 2000/76;

 - uma central eléctrica que utilize como combustível adicional, em substituição dos combustíveis fósseis preponderantemente utilizados na sua actividade de produção, um gás purificado obtido por co-incineração de resíduos numa fábrica de gás não é abrangida pelo âmbito de aplicação dessa directiva.»

Desenvolvimentos ocorridos na lide principal e questões prejudiciais colocadas no presente processo

¹⁴ No seguimento do acórdão Lahti Energia, já referido, o Korkein hallinto-oikeus convidou as partes a formular observações.

15 A Lahti Energia comunicou então que, ao contrário do que declarara no seu requerimento de emissão de licença ambiental assim como nos seus recursos no Vaasan hallinto-oikeus e no órgão jurisdicional de reenvio, já não iria proceder, na fábrica de gás, à projectada purificação de gás resultante do tratamento térmico aplicado aos resíduos. Contudo, a recorrente no processo principal defende que pode deduzir-se do acórdão Lahti Energia, já referido, que a combustão de uma substância sob forma gasosa numa central de produção de energia não pode constituir incineração de resíduos na acepção da Directiva 2000/76. Em seu entender, tal central apenas pode ser qualificada de instalação de co-incineração caso utilize de forma predominante gás de síntese obtido a partir de resíduos. Ora, a central da Lahti Energia apenas utiliza esse gás como combustível adicional, ou seja, de forma residual, e, assim sendo, a actividade da referida central não é abrangida pelo âmbito de aplicação desta directiva.

16 Foi nestas condições que o Korkein hallinto-oikeus decidiu novamente suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A combustão na caldeira de uma central [de produção de energia], como combustível adicional, de gás produzido numa fábrica de gás[...] é abrangida pelo artigo 3.º da Directiva 2000/76, quando [esse gás] não é sujeito a uma purificação separada?

2) Em caso de resposta negativa à primeira questão: são relevantes para a apreciação do presente caso as características dos resíduos a incinerar ou o teor de [partículas] em suspensão ou de outras impurezas do gás canalizado para a câmara de combustão?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 17 Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a Directiva 2000/76 é aplicável a uma central de produção de energia que utilize como combustível adicional, em complemento dos combustíveis fósseis preponderantemente utilizados na sua actividade de produção, um gás obtido por tratamento térmico aplicado aos resíduos numa fábrica na qual o referido gás não foi purificado.
- 18 A este respeito, como acertadamente sublinharam o órgão jurisdicional de reenvio, os Governos finlandês, belga e alemão e a Comissão das Comunidades Europeias, a resposta dada à terceira questão prejudicial no acórdão Lahti Energia, já referido, que exclui a actividade da central de produção de energia do âmbito de aplicação da Directiva 2000/76, estava relacionada com o facto de o gás utilizado nessa central, ainda que produzido a partir de resíduos, dever ser purificado na fábrica de gás, no quadro da operação de co-incineração dos mencionados resíduos.
- 19 Com efeito, como o Tribunal de Justiça realçou no n.º 29 desse acórdão, as substâncias resultantes do tratamento térmico aplicado aos resíduos na fábrica de gás, no caso concreto, gás bruto, devem ser filtradas com um purificador que permita obter um gás purificado, liberto de partículas sólidas indesejáveis, e apto, desse modo, a ser utilizado como combustível.
- 20 Como resulta dos n.ºs 35, 36 e 41 do referido acórdão, o Tribunal de Justiça constatou que, nesse contexto e na medida em que o gás produzido na fábrica de gás devia, em razão nomeadamente da sua filtragem no purificador, ter propriedades análogas às de um combustível fóssil, a actividade da central de produção de energia não podia ser abrangida pelo âmbito de aplicação da Directiva 2000/76, só pelo facto de ter de utilizar um combustível adicional derivado de resíduos.

- 21 Com efeito, quando o processo for levado até ao fim no recinto da fábrica de gás, o gás purificado utilizado na central de produção de energia reveste a qualidade de «produto» na acepção do artigo 3.º, ponto 5, da Directiva 2000/76.
- 22 Como sublinhou a advogada-geral J. Kokott nos n.ºs 91 e 93 das suas conclusões no processo que deu origem ao acórdão Lahti Energia, já referido, a incineração na central de produção de energia de um verdadeiro «produto», ainda que obtido a partir de resíduos, advoga no sentido do não reconhecimento de umnexo técnico-funcional entre a fábrica de gás e essa central.
- 23 Todavia, a situação é diferente quando, como é o caso no processo principal, o gás, obtido através de tratamento térmico aplicado aos resíduos na fábrica de gás, já não é purificado no recinto da referida fábrica, mas é conduzido em bruto até à central de produção de energia para se tornar um combustível adicional dessa central.
- 24 Nesse caso, se apenas se atender à actividade da fábrica de gás, o processo que passa a ser encarado não consiste num processo simples de eliminação de resíduos através de processo térmico que, caso as substâncias dele resultantes fossem subsequentemente incineradas, permitiria qualificar essa fábrica de «instalação de incineração» na acepção do artigo 3.º, ponto 4, da Directiva 2000/76 (v., neste sentido, acórdão Lahti Energia, já referido, n.º 20).
- 25 Por outro lado, a mencionada fábrica também não pode ser qualificada unicamente de instalação de co-incineração, ou seja, em conformidade com o artigo 3.º, ponto 5, primeiro parágrafo, da Directiva 2000/76, de instalação que tem como principal

finalidade a geração de energia ou a produção de materiais e que utiliza resíduos como combustível regular ou adicional, ou na qual os resíduos são sujeitos a tratamento térmico com vista à respectiva eliminação (v. acórdãos de 11 de Setembro de 2008, Gävle Kraftvärme, C-251/07, Colect., p. I-7047, n.º 35, e Lahti Energia, já referido, n.º 26).

26 Com efeito, numa situação como a que passou a estar em causa no processo principal, contrariamente ao que foi decidido no n.º 36 do acórdão Lahti Energia, já referido, o processo de tratamento térmico dos resíduos iniciado na fábrica de gás já não é levado até ao fim no recinto dessa fábrica, uma vez que o gás é encaminhado da fábrica de gás até à central de produção de energia para ser utilizado na produção de energia, apesar de não possuir ainda propriedades análogas às de um combustível fóssil, nomeadamente em termos de pureza.

27 É certo que a actividade de duas instalações distintas deve, em princípio, ser objecto de uma análise diferenciada para efeitos de aplicação da Directiva 2000/76 (v., neste sentido, acórdão Lahti Energia, já referido, n.ºs 24 e 25).

28 Contudo, numa situação como a que passou a ser a do processo principal, não se pode deixar de concluir que a fábrica de gás e a central de produção de energia podem efectivamente ser apreendidas como uma única entidade que prossegue um objectivo, já não de obtenção de um produto, mas de produção de energia. Com efeito, nessa entidade, os resíduos são globalmente submetidos, com vista à sua eliminação, a um tratamento térmico que se divide em duas etapas, uma que ocorre na fábrica de gás e que consiste num tratamento térmico aplicado aos referidos resíduos, e outra que ocorre na central de produção de energia e que consiste na combustão das substâncias gasosas resultantes do tratamento térmico de resíduos efectuado na mencionada fábrica.

29 Ora, nesse caso, como considerou a advogada-geral J. Kokott nas conclusões no processo que culminou no acórdão Lahti Energia, já referido, quando o processo de produção de energia ou de um produto apenas se concretiza e finaliza no momento da transferência para a central de produção de energia das substâncias gasosas resultantes do tratamento térmico aplicado aos resíduos na fábrica de gás, o complexo composto pela fábrica e pela central deve ser considerado conjuntamente para efeitos de aplicação da Directiva 2000/76, devido ao nexo técnico-funcional que une as duas instalações. Além disso, tal é justificado pelo facto de as substâncias nocivas resultantes do tratamento térmico aplicado aos resíduos, iniciado na fábrica de gás, apenas serem libertadas e removidas, pelo menos parcialmente, quando o gás bruto é transferido para a central de produção de energia.

30 Quanto à argumentação da Lahti Energia de que a central de produção de energia em causa no processo principal apenas poderia corresponder ao conceito de «instalação de co-incineração» se, na sua actividade de produção de energia, utilizasse de forma preponderante o gás não purificado produzido na fábrica de gás, basta recordar, como resulta do vigésimo sétimo considerando da Directiva 2000/76, que não se pode permitir que a co-incineração de resíduos em instalações não essencialmente destinadas à incineração de resíduos venha aumentar, numa medida superior ao permitido em instalações destinadas à incineração, emissões de substâncias poluentes relativamente à parte de volume de gases de escape resultante dessa co-incineração.

31 Por conseguinte, há que responder à primeira questão submetida que uma central de produção de energia que utilize como combustível adicional, em complemento de combustíveis fósseis preponderantemente utilizados na sua actividade de produção, um gás obtido numa fábrica resultante de um tratamento térmico aplicado a resíduos deve ser considerada, conjuntamente com essa fábrica, uma «instalação de co-incineração» na acepção do artigo 3.º, ponto 5, da Directiva 2000/76 quando o gás em questão não tenha sido purificado no recinto da referida fábrica.

Quanto à segunda questão

- 32 O Korkein hallinto-oikeus colocou a segunda questão na hipótese de a resposta à primeira questão ser negativa.
- 33 Atendendo à resposta dada a esta última, o Tribunal de Justiça não tem de se pronunciar a respeito da segunda questão do órgão jurisdicional de reenvio.

Quanto às despesas

- 34 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado no órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Oitava Secção) declara:

Uma central de produção de energia que utilize como combustível adicional, em complemento de combustíveis fósseis preponderantemente utilizados na sua actividade de produção, um gás obtido numa fábrica resultante de um tratamento térmico aplicado a resíduos deve ser considerada, conjuntamente com essa fábrica, uma «instalação de co-incineração» na acepção do artigo 3.º, ponto 5, da

Directiva 2000/76/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de Dezembro de 2000, relativa à incineração de resíduos, quando o gás em questão não tenha sido purificado no recinto da referida fábrica.

Assinaturas