

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA (pp. 1-10)

ANTONIO CARDESA SALZMANN

Investigador Juan de la Cierva

CEDAT / Universitat Rovira i Virgili

Sumario: 1. Consideraciones introductorias. 2. Recursos por incumplimiento (artículo 258 TFUE). 3. Cuestiones prejudiciales (artículo 267 TFUE). 3.1. Protección de especies de la fauna y flora silvestres. 3.2. Calidad del aire. 3.3. Energías renovables. 3.4. Evaluación de impactos ambientales. 3.5. Residuos.

1. Consideraciones introductorias

En el período comprendido entre el 16 de junio y el 9 de diciembre de 2014, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado sentencia en trece asuntos relacionados con el Derecho ambiental. Entre ellas, diez fueron dictadas en el marco de procedimientos incoados por la Comisión Europea sobre la base del artículo 258 TFUE en relación con el incumplimiento por parte de distintos Estados miembros de actos legislativos de la Unión Europea que tienen por objeto la protección del medio ambiente. Otras tres fueron dictadas en respuesta a peticiones de decisión prejudicial remitidas al Tribunal de Justicia por órganos jurisdiccionales nacionales en relación con la interpretación de distintas disposiciones del Derecho de la Unión Europea.

2. Recursos por incumplimiento (artículo 258 TFUE)

En el período comprendido por la presente crónica, el TJUE ha resuelto sobre dos recursos de incumplimiento en los que la Comisión Europea cuestionaba la aplicación de la Directiva Marco del Agua¹ por parte de Alemania y de Dinamarca. La Sentencia de 11 de septiembre de 2014, relativa al asunto C-525/12, Comisión contra Alemania, desestimó el recurso al entender que el artículo 9.4 de la Directiva 2000/60 prevé que los Estados miembros están autorizados, en determinadas circunstancias, a no aplicar el principio de la recuperación de los costes respecto a una actividad de uso del agua determinada en la medida en que ello no cuestiona los objetivos que dicha Directiva pretende alcanzar ni compromete su consecución². En consecuencia, considera el Tribunal que los objetivos perseguidos por la Directiva no implican necesariamente que lo dispuesto en su artículo 2.38, a) deba interpretarse en el sentido de que somete todas las actividades que en él se citan al principio de recuperación de los costes³. En

¹ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas (DO, L 327, de 22 de diciembre de 2000, pp. 1-73).

² Sentencia del TJUE de 11 de septiembre de 2014 (as. C-525/12), Comisión Europea contra Alemania, párr. 57.

³ *Ibid.*, párr. 58.

estas circunstancias, el hecho de que la República Federal de Alemania no someta algunas de dichas actividades al referido principio no permite, por sí solo, al margen de cualquier otra imputación, afirmar que dicho Estado miembro ha incumplido por ello las obligaciones establecidas en la Directiva⁴. Por otro lado, en su Sentencia de 6 de noviembre, relativa al asunto C-190/14, Comisión contra Dinamarca, el Tribunal estimó que, al no haber publicado los planes finales para la gestión de las cuencas hidrográficas a más tardar el 22 diciembre de 2009 y no haber enviado una copia de los planes a la Comisión Europea antes del 22 de marzo de 2010, Dinamarca había incumplido sus obligaciones en virtud de la Directiva Marco del Agua.

Asimismo, en materia de tratamiento de las aguas residuales urbanas, la Sentencia de 6 de noviembre, relativa al asunto C-395/13, Comisión contra Bélgica, declaraba el incumplimiento por parte de dicho Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3 y 4 de la Directiva 91/271/CEE⁵ al no haber garantizado la recogida y el tratamiento de las aguas residuales urbanas en una serie de municipios y aglomeraciones urbanas.

Igualmente, el Tribunal ha estimado dos recursos planteados por la Comisión Europea por el incumplimiento de la Directiva 91/676/CEE, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos procedentes de fuentes agrarias. En su Sentencia de 4 de septiembre, asunto C-237/12, Comisión contra Francia, el Tribunal estimó parcialmente el recurso de la Comisión al apreciar que Francia había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.4 en relación con los anexos II.A, puntos 1 a 3 y 5, y III.1, puntos 1 a 3, y III.2, de la Directiva 91/676/CEE. A su vez, la Sentencia de 20 de noviembre, relativa al asunto C-356/13, Comisión contra Polonia, declara el incumplimiento por parte de dicho Estado miembro de las obligaciones que le incumben en virtud de dicha Directiva al haber definido de manera insuficiente las aguas susceptibles de ser contaminadas por nitratos procedentes de fuentes agrarias, al haber designado de manera también insuficiente las zonas vulnerables y al haber adoptado programas de acción que comprenden medidas incompatibles con dicha Directiva.

⁴ *Ibid.*, párr. 59.

⁵ Directiva 91/271/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1991, sobre el tratamiento de las aguas residuales urbanas (DO, L 135, de 30 de mayo de 1991, pp. 40-52).

Por otro lado, la Sentencia del Tribunal de Justicia de 2 de octubre, relativa al asunto C-478/13, Comisión contra Polonia, declara el incumplimiento del artículo 31.3, b) de la Directiva 2001/18/CE⁶ por parte de dicho Estado miembro. En particular, el Tribunal estimó que Polonia, en la medida en que no había previsto en su ordenamiento jurídico la obligación de informar a las autoridades competentes de Polonia de la localización de organismos genéticamente modificados cultivados, con arreglo a la parte C de la Directiva, no había establecido un registro de estos lugares y tampoco hacía pública la información relativa a ellos.

De igual modo, el Tribunal de Justicia ha dictado dos sentencias que declaran el incumplimiento por parte de Grecia e Italia de varias directivas relativas a la gestión de residuos. Por lo que respecta a Grecia, la Sentencia de 17 de julio (as. C-600/12) declara que dicho Estado miembro incumple sus obligaciones derivadas de la Directiva 2008/98/CE⁷ y la Directiva 1999/31/CE⁸ en la medida en que mantenía en funcionamiento el vertedero de Gryparaiika, en la isla de Zante, que no reunía las condiciones ni los requisitos de la reglamentación ambiental de la Unión Europea. Además, la renovación de la autorización para su explotación sin cumplir el procedimiento contemplado a tal efecto suponía también el incumplimiento del artículo 6.3 de la Directiva 92/43/CEE, sobre la conservación de los hábitats naturales, la fauna y la flora. Por otro lado, la Sentencia de 15 de octubre declaraba a su vez el incumplimiento de las directivas 2008/98/CE y 1999/31/CE por parte de Italia. En particular, el Tribunal consideró que Italia no había tomado todas las medidas necesarias para someter los residuos urbanos a la selección adecuada de las diversas fracciones en parte de los vertederos SubATO de Roma ni había establecido ninguna red integrada y adecuada de instalaciones de gestión de residuos conforme a las mejores técnicas disponibles en la región del Lacio.

Por último, el Tribunal de Justicia dictó dos sentencias que establecían multas coercitivas sobre la base del artículo 260 TFUE por inejecución de sentencias previas

⁶ Directiva 2001/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de marzo de 2001, sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente y por la que se deroga la Directiva 90/220/CEE del Consejo (DO, L 106, de 17 de abril de 2001, pp. 1-39).

⁷ 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, L 312, de 22 de noviembre de 2008, pp. 3-30).

⁸ Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos (DO, L 182, de 16 de julio de 1999, pp. 1-19).

en las que se declaraba el incumplimiento de diversas disposiciones comunitarias en materia de protección del medio ambiente por parte de Italia y de Suecia. En el primero de dichos casos, la Sentencia de 2 de diciembre (asunto C-196/13, Comisión contra Italia) establece una multa coercitiva semestral para dicho Estado miembro al considerar que este había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 260.1 TFUE en la medida en que no había ejecutado la Sentencia Comisión contra Italia (C-135/05). Igualmente, la Sentencia de 4 de diciembre (asunto C-243/13, Comisión contra Suecia) condena a dicho Estado miembro al pago de una multa a tanto alzado, así como a una multa diaria por el retraso en la aplicación de las medidas necesarias para cumplir la Sentencia Comisión contra Suecia (C-192/12).

3. Cuestiones prejudiciales (artículo 267 TFUE)

3.1. Protección de especies de la fauna y flora silvestres

Mediante su Sentencia de 4 de septiembre de 2014, *Sofia Zoo contra Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség* (asunto C-532/13), el TJUE resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el *Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság* (Hungría) relativa a la interpretación del artículo 11.2, a) y b) del Reglamento sobre protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio⁹. En el litigio principal se enfrentan el *Sofia Zoo* (zoo de Sofía, Bulgaria) y la *Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség* (Inspección General del Estado para la Protección del Medio Ambiente y de la Naturaleza y la Administración de las Aguas) húngara a propósito de la decisión de esta de ordenar el decomiso de una cantidad determinada de especímenes de animales salvajes originarios de Tanzania. En las cuestiones prejudiciales elevadas por el tribunal remitente, este deseaba saber, en esencia, si las disposiciones antes mencionadas que recoge el artículo 11 del Reglamento deben interpretarse en el sentido de que el permiso de importación que no cumpla los requisitos de ese reglamento debe considerarse nulo únicamente respecto a los especímenes efectivamente afectados por la causa de nulidad de dicho permiso de importación, de manera que solo esos especímenes han de ser intervenidos y pueden

⁹ Reglamento (CE) núm. 338/97 del Consejo, de 9 de diciembre de 1996, relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (DO, L 61, de 3 de marzo de 1997, pp. 1-69).

ser decomisados por la autoridad competente del Estado miembro en que se encuentren¹⁰. La Sala segunda del TJUE resolvió declarando que el artículo 11.2, a) y b) del Reglamento debe interpretarse en el sentido de que el permiso de importación que no cumpla los requisitos de dicho Reglamento debe considerarse nulo únicamente respecto a los especímenes de animales efectivamente afectados por la causa de nulidad de dicho permiso de importación, de manera que solo esos especímenes han de ser intervenidos y pueden ser decomisados por la autoridad competente del Estado miembro en que se encuentren¹¹.

3.2. *Calidad del aire*

En su Sentencia de 19 de noviembre de 2014, *The Queen*, a instancia de ClientEarth contra The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs (as. C-404/13), el TJUE resolvió una cuestión prejudicial planteada por la Supreme Court of the United Kingdom en el marco de un litigio entre ClientEarth, organización no gubernamental de defensa del medio ambiente, y el Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs en relación con la solicitud de la citada organización de que se revisaran los planes relativos a la calidad del aire elaborados por el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en aplicación de la Directiva 2008/50¹² para algunas de sus zonas y aglomeraciones. Las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal remitente solicitaban orientación en relación con la interpretación de los artículos 4 y 19 del Tratado de la Unión Europea, por una parte, y en relación también con los artículos 13, 22, 23 y 30 de la Directiva 2008/50, por otra. En particular, la Supreme Court formuló las siguientes cuestiones:

- 1) Si, en virtud de la Directiva [2008/50], en una zona o aglomeración determinada no pueden respetarse los valores límite de dióxido de nitrógeno en el plazo límite del 1 de enero de 2010 fijado en el anexo XI de la Directiva, ¿está el Estado miembro obligado por la [citada] Directiva y/o por el artículo 4 del

¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala 2.ª) de 4 de septiembre de 2014 (as. C-532/13), *Sofia Zoo* contra Országos Környezetvédelmi, Természetvédelmi és Vízügyi Főfelügyelőség, párr. 21.

¹¹ *Ibid.*, parte dispositiva.

¹² Directiva 2008/50/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa (DO, L 152, de 11 de junio de 2008, pp. 1-44).

TUE a solicitar la prórroga del plazo con arreglo a lo previsto en el artículo 22 de la Directiva [2008/50]?

2) En caso afirmativo, ¿en qué circunstancias (de haberlas) puede quedar un Estado miembro exento de dicha obligación?

3) ¿En qué medida (en su caso) afecta el artículo 23 [de la Directiva 2008/50, en concreto, su apartado 2] a las obligaciones de un Estado miembro que ha incumplido el artículo 13 [de esta]?

4) En caso de incumplimiento de los artículos 13 o 22, ¿qué medidas judiciales (en su caso) debe proporcionar un órgano jurisdiccional nacional en virtud del Derecho de la Unión con el fin de cumplir lo dispuesto en el artículo 30 de la Directiva [2008/50] y/o en los artículos 4 o 19 del TUE?¹³

Respecto de las primeras dos cuestiones, que el Tribunal de Justicia abordó de forma conjunta, declaró que el artículo 22.1 de la Directiva 2008/50/CE debe interpretarse en el sentido de que, para poder prorrogar por un máximo de cinco años el plazo fijado por dicha Directiva para respetar los valores límite de dióxido de nitrógeno indicados en el anexo XI de esta, obliga a un Estado miembro a solicitar tal prórroga del plazo y a elaborar un plan de calidad del aire, cuando resulta de modo objetivo, habida cuenta de los datos existentes y pese a la aplicación por dicho Estado miembro de medidas adecuadas de reducción de la contaminación, que tales valores límite no podrán respetarse en una zona o aglomeración determinada en el plazo señalado. La Directiva 2008/50 no contiene ninguna excepción a la obligación que resulta del citado artículo.

Por lo que respecta a la tercera cuestión prejudicial de la Supreme Court, el Tribunal de Justicia declaró que, en el supuesto de que los valores límite de dióxido de nitrógeno establecidos en el anexo XI de la Directiva 2008/50 no puedan respetarse, en una zona o aglomeración determinada de un Estado miembro, con posterioridad a la fecha de 1 de enero de 2010 que figura en dicho anexo, sin que aquel Estado solicite la prórroga de este plazo con arreglo al artículo 22.1 de la misma Directiva, la elaboración de un plan de calidad del aire de conformidad con el artículo 23.1(2) de la

¹³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala 2.^a) de 19 de noviembre de 2014 (as. C-404/13), *The Queen*, a instancia de ClientEarth, contra *The Secretary of State for the Environment, Food and Rural Affairs*, párr. 23.

Directiva no permite, por sí sola, considerar que ese Estado ha cumplido no obstante las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 13 de la citada Directiva.

Por último, el Tribunal de Justicia respondió a la cuarta cuestión prejudicial en el sentido que, cuando un Estado miembro no ha cumplido las obligaciones que resultan del artículo 13.1(2) de la Directiva 2008/50, sin solicitar la prórroga del plazo en las condiciones previstas en el artículo 22 de dicha Directiva, corresponde al órgano judicial nacional competente, que conozca eventualmente del asunto, adoptar, frente a la autoridad nacional, cualquier medida necesaria, como puede ser un mandamiento judicial, para que dicha autoridad elabore el plan exigido por la citada Directiva en las condiciones que esta determina.

3.3. Energías renovables

En la Sentencia de 26 de noviembre de 2014 (as. C-66/13), Green Network SpA contra Autorità per l'energia elettrica e il gas, el Tribunal de Justicia resolvió una petición de decisión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato de Italia en el marco de un litigio entre Green Network SpA y la Autoridad italiana para la energía eléctrica y el gas sobre una multa impuesta por esta última a la parte actora, al haberse negado esta a adquirir certificados verdes por la cuota correspondiente a la cantidad de electricidad procedente de Suiza que dicha sociedad importó en Italia. En su petición de decisión prejudicial, el Consiglio di Stato solicita orientación acerca de la interpretación que había de dar a los artículos 3.2 y 216 TFUE en relación con el artículo 5 de la Directiva 2001/77/CE¹⁴ y el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la Confederación Suiza de 22 de julio de 1972¹⁵, según fue adaptado por la Decisión núm. 1/2000 del Comité Mixto CE-Suiza, de 25 de octubre de 2000¹⁶. El Consiglio di Stato planteó las siguientes cuestiones prejudiciales:

- 1) ¿Es contraria a la correcta aplicación de los artículos 3 [TFUE], apartado 2, y 216 TFUE, según los cuales la Unión dispone de competencia exclusiva para la celebración de acuerdos internacionales cuando dicha celebración esté prevista

¹⁴ Directiva 2001/77/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, relativa a la promoción de la electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables en el mercado interior de la electricidad (DO, L 283, de 27 de octubre de 2001, pp. 33-40).

¹⁵ DO, L 300, de 31 de diciembre de 1972, pp. 189-280.

¹⁶ DO, L 51, de 21 de febrero de 2001, pp. 1-39.

en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer sus competencias internas o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas, con la doble consecuencia de que la facultad de celebrar acuerdos con Estados terceros que afecten a las normas comunes, alteren su alcance, o incidan en un sector debidamente regulado por la normativa comunitaria y de competencia exclusiva de la Unión, corresponde precisamente a la propia Unión y deja de pertenecer de forma individual o colectiva a los Estados miembros, y del artículo 5 de la Directiva 2001/77, una normativa nacional (el artículo 20, apartado 3, del Decreto Legislativo nº 387/2003) que supedita el reconocimiento de las garantías de origen expedidas por Estados terceros a la celebración de un acuerdo internacional entre la República Italiana y dicho Estado tercero?

2) En particular, ¿es contraria la mencionada normativa nacional a la correcta aplicación de las normas de la Unión antes citadas, cuando el Estado tercero es la Confederación Suiza, vinculada con la Unión Europea por un Acuerdo de libre cambio, celebrado el 22 de julio de 1972 y que entró en vigor el 1 de enero de 1973?

3) ¿Es contraria a la correcta aplicación de las normas de la Unión citadas en la primera cuestión la disposición nacional, contenida en el artículo 4, apartado 6, del Decreto ministerial de 11 de noviembre de 1999, según la cual, cuando se importe energía eléctrica de países que no pertenecen a la Unión Europea, la aceptación de la solicitud está supeditada a que el gestor de la red de transmisión nacional celebre un acuerdo con la autoridad local homóloga competente en el que se establezcan las modalidades para llevar a cabo las comprobaciones necesarias?

4) En particular, ¿es contraria la mencionada normativa nacional a la correcta aplicación de las normas de la Unión antes citadas, cuando el acuerdo previsto en el artículo 4, apartado 6, del Decreto ministerial de 11 de noviembre de 1999 es un acuerdo puramente tácito, que nunca se ha hecho manifiesto en actuaciones oficiales y que la recurrente [en el procedimiento principal] invoca sin más, sin haber especificado cuál es su contenido?¹⁷

El Tribunal de Justicia resolvió la petición de decisión prejudicial declarando, por una parte, que el Tratado CE debe interpretarse en el sentido de que, habida cuenta de las

¹⁷ Sentencia del TJUE (Sala 4.ª) de 26 de noviembre de 2014 (as. C-66/13), Green Network SpA contra Autorità per l'energia elettrica e il gas, párr. 23.

disposiciones de la Directiva 2001/77, la Comunidad Europea dispone de una competencia externa exclusiva que se opone a una disposición nacional, como la controvertida en el litigio principal, que prevé la concesión de una exención de la obligación de adquirir certificados verdes debido a la comercialización, en el mercado nacional del consumo, de electricidad importada de un Estado tercero mediante la celebración previa, entre el Estado miembro y el Estado tercero afectados, de un acuerdo en virtud del cual se garantiza que la electricidad importada es producida a partir de fuentes de energía renovables, según determinadas modalidades idénticas a las previstas en el citado artículo 5 de la citada Directiva.

Por otra, el Tribunal de Justicia declaró que el derecho de la Unión se opone a que, después de que una disposición como la mencionada en el punto primero del fallo de la presente Sentencia haya sido rechazada por un tribunal nacional debido a su incompatibilidad con este derecho, dicho tribunal aplique, mediante un mecanismo de sustitución, una disposición nacional en esencia análoga a la citada disposición que prevé la concesión de una exención de la obligación de adquirir certificados verdes debido a la comercialización, en el mercado nacional del consumo, de electricidad importada de un Estado tercero mediante la celebración previa, entre el gestor de red nacional y una autoridad nacional homóloga de ese Estado tercero, de un acuerdo que determine las modalidades de comprobación necesarias para certificar que la electricidad importada es electricidad generada a partir de fuentes de energía renovables¹⁸.

¹⁸ *Ibíd.*, parte dispositiva.