

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA

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. Recursos de anulación (artículo 263 TFUE). 3.1. Recursos de anulación ante el Tribunal General. 3.2. Recursos de casación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. 4. Cuestiones prejudiciales (artículo 267 TFUE). 4.1. Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. 4.2. Evaluación de impactos ambientales. 4.3. Residuos. 4.4. Responsabilidad medioambiental. 4.5. Agricultura y medio ambiente.

1. Consideraciones introductorias

En el período comprendido entre el 10 de diciembre de 2014 y el 2 de junio de 2015, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado sentencia en quince asuntos relacionados con el Derecho ambiental. Entre ellas, dos 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.

Asimismo, el Tribunal General ha dictado cuatro sentencias en el marco de recursos de anulación contra actos de las instituciones y órganos de la Unión adoptados en aplicación del Derecho ambiental de la Unión Europea. Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado sentencia en dos recursos de casación interpuestos contra sentencias del Tribunal General recaídas en el marco de recursos de anulación.

Por último, siete sentencias 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 ambiental de la Unión Europea.

Tipo de acción	Asunto	Sentencia y nombre de las partes
Recursos de incumplimiento (art. 258 TFUE)	C-677/13	Sentencia de 11 de diciembre de 2014, Comisión c. Grecia
	C-149/14	Sentencia de 23 de abril de 2015, Comisión c. Grecia
Recursos de anulación (art. 263 TFUE)	C-401/12P	Sentencia de 13 de enero de 2015, Consejo c. Vereniging Milieudefensie & Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht
	C-404/12/P	Sentencia de 13 de enero de 2015, Consejo c. Stichting Natuur en

		Milieu & Pesticide Action Network Europe
	T-109/12	Sentencia de 20 de enero de 2015, España c. Comisión
	T-111/12	Sentencia de 20 de enero de 2015, España c. Comisión
	T-134/13	Sentencia de 30 de abril de 2015, Polynt & Sitre c. ECHA
	T-135/13	Sentencia de 30 de abril de 2015, Hitachi Chemical Europe et ál. c. ECHA
Cuestiones prejudiciales (art. 267 TFUE)	C-551/13	Sentencia de 18 de diciembre de 2014, SETAR
	C-498/13	Sentencia de 5 de febrero de 2015, Agrooikosystemata
	C-531/13	Sentencia de 11 de febrero de 2015, Marktgemeinde Straßwalchen et ál.
	C-43/14	Sentencia de 26 de febrero de 2015, ŠKO-Energo
	C-534/13	Sentencia de 4 de marzo de 2015, Fipa Group et ál.
	C-570/13	Sentencia de 16 de abril de 2015, Gruber
	C-148/14	Sentencia de 29 de abril de 2015, Nordzucker

2. Recursos por incumplimiento (artículo 258 TFUE)

La sentencia de 11 de diciembre de 2014, asunto C-677/13, Comisión c. Grecia, declara el incumplimiento por parte de la República Helénica de las obligaciones que le incumben en virtud de una serie de disposiciones contenidas en la Directiva 2008/98/CE, sobre residuos, y en la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos. Este incumplimiento se concretó en el vertedero de Kiato, respecto del cual el Tribunal de Justicia constató que las autoridades griegas no habían tomado las medidas necesarias para que la gestión de los residuos en el vertedero se hiciese sin poner en peligro la salud humana y sin perjudicar al medio ambiente, y que no habían prohibido el abandono, el vertido y la eliminación incontrolados de los residuos del vertedero en cuestión. Estas conductas implican el incumplimiento de las obligaciones que incumben a Grecia en virtud de los artículos 13 y 36.1 de la Directiva 2008/98/CE.

Del mismo modo, el TJUE constató que este Estado miembro toleró el uso de este vertedero sin autorización válida que cumpla las condiciones y los contenidos establecidos para la concesión de dicha autorización, y, por consiguiente, sin que el

poseedor de los residuos o el operador del vertedero pueda probar, antes o en el mismo momento de la entrega de los residuos en cuestión, que estos pueden ser aceptados en ese vertedero de acuerdo con las condiciones establecidas en el permiso. Con ello, el TJUE declaró que la República Helénica había incumplido sus obligaciones en virtud de los artículos 8, 9 a) a c), y 11.1 a) de la Directiva 1999/31/CE y del artículo 23 de la Directiva 2008/98.

Por último, al no garantizar que, durante la fase de explotación de una descarga, la entidad explotadora lleve a cabo el programa de vigilancia y control que se especifican en el anexo III de la Directiva 1999/31, el TJUE también declara el incumplimiento de las obligaciones que emanan del artículo 12 a) de la citada Directiva.

En su sentencia de 23 de abril de 2015, asunto C-149/14, Comisión c. Grecia, el TJUE declara que la República Helénica ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de los artículos 3.4 y 5.1 de la Directiva 91/676/CEE del Consejo, de 12 de diciembre de 1991, relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura. El TJUE fundamenta su postura en dos apreciaciones de hecho: por una parte, las autoridades griegas no habían designado las zonas vulnerables como zonas que se caracterizan por la presencia de masas de aguas superficiales y subterráneas afectadas por concentraciones de nitratos superiores a 50 miligramos por litro y/o la eutrofización; por otra, de ello se deriva que dichas autoridades tampoco habían elaborado los programas de acción relacionados con estas áreas dentro del transcurso de un año desde la fecha de dicha designación.

3. Recursos de anulación (artículo 263 TFUE)

3.1. Recursos de anulación ante el Tribunal General

El 20 de enero de 2015 el Tribunal General dictó dos sentencias en las que estimaba sendos recursos de anulación interpuestos por España contra decisiones de la Comisión Europea en materias relacionadas con la protección del medio ambiente. En la sentencia relativa al asunto T-109/12, el Tribunal General anula la Decisión

C(2011) 9992 de la Comisión, de 22 de diciembre de 2011, relativa a la reducción de la ayuda del Fondo de Cohesión a los siguientes proyectos:

- Actuaciones a ejecutar dentro del desarrollo de la 2.^a fase del Plan Director de Gestión de Residuos Sólidos Urbanos de la Comunidad Autónoma de Extremadura (CCI: 2000 ES 16 C PE 020).
- Emisarios: cuenca media, Getafe y cuenca baja del arroyo Culebro (cuenca del Tajo-Saneamiento) (CCI: 2002 ES 16 C PE 002).
- Reutilización de aguas depuradas para el riego de zonas verdes en Santa Cruz de Tenerife (CCI: 2003 ES 16 C PE 003).
- Asistencia técnica para el estudio y la redacción del proyecto de ampliación y abastecimiento de agua a la Mancomunidad de Algodor (CCI: 2002 ES 16 C PE 040).

Asimismo, mediante su sentencia relativa al asunto T-111/12, el Tribunal General anula la Decisión C(2011) 9990 de la Comisión, de 22 de diciembre de 2011, por la que se reduce la ayuda del Fondo de Cohesión concedida a los siguientes proyectos:

- “Gestión de residuos en la Comunidad Autónoma de Extremadura — 2001” (CCI n.º 2001.ES.16.C.PE.043).
- “Saneamiento y abastecimiento en la cuenca hidrográfica del Duero — 2001” (CCI n.º 2000.ES.16.C.PE.070).
- “Gestión de residuos en la Comunidad Autónoma de Valencia — 2001 — Grupo II” (CCI n.º 2001.ES.16.C.PE.026).
- “Saneamiento y depuración del Bierzo Bajo” (CCI n.º 2000.ES.16.C.PE.036).

Ambas sentencias están pendientes de recurso de casación interpuesto por la Comisión Europea¹.

Por último, en sendas sentencias de 30 de abril de 2015, recaídas en los asuntos T-134/13, *Polynt & Sitre c. Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos (ECHA)*, y T-135/13, *Hitachi Chemical Europe et ál. c. ECHA*, el Tribunal General desestima los recursos de anulación interpuestos por las partes demandantes contra la Decisión ED/169/2012 de la ECHA, de 18 de diciembre de 2012, relativa a la

¹ Asuntos C-139/15P y C-140/15P, respectivamente.

inclusión de sustancias extremadamente preocupantes en la lista de sustancias candidatas, al amparo del artículo 59 del Reglamento (CE) núm. 1907/2006², en la medida en que se refiere a una serie de sustancias de las que las partes demandantes son productoras e importadoras.

3.2. Recursos de casación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El 13 de enero de 2015 el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictó dos sentencias por medio de las cuales anuló dos sentencias del Tribunal General que estimaban una serie de recursos de anulación.

En la sentencia relativa a los asuntos acumulados C-401/12P a C-403/12P, Consejo c. Vereniging Milieudefensie & Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, el TJUE —en su formación de Gran Sala— anula la Sentencia del Tribunal General de 14 de junio de 2012 (as. T-396/09), Vereniging Milieudefensie & Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht c. Comisión Europea. En la sentencia ahora anulada, el Tribunal General había estimado el recurso de las demandantes, anulando la Decisión C(2009) 6121 de la Comisión, de 28 de julio de 2009, por la que se inadmitía la solicitud de las demandantes de que la Comisión revisase su Decisión C(2009)2560 final, de 7 de abril de 2009, que concedía a los Países Bajos una excepción temporal en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmósfera más limpia en Europa³.

En esencia, por lo que aquí interesa destacar, el Tribunal General estimó que el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus tenía primacía sobre el Reglamento (CE) núm. 1367/2006, relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la

² Reglamento (CE) núm. 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos, se modifica la Directiva 1999/45/CE y se derogan el Reglamento (CEE) núm. 793/93 del Consejo y el Reglamento (CE) núm. 1488/94 de la Comisión, así como la Directiva 76/769/CEE del Consejo y las Directivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 95/105/CE y 2000/21/CE de la Comisión (DO L 396, de 30 de diciembre de 2006, p. 1).

³ 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, p. 1).

participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente⁴, cuyo artículo 10.1 limita la revisión interna a los actos administrativos, esto es, medidas “de alcance individual”⁵, y que excluye, por consiguiente, medidas tales como las exenciones temporales del cumplimiento de obligaciones que emanan de una directiva.

El Tribunal de Justicia estableció, sin embargo, que el Tribunal General había incurrido en un error de Derecho en este aspecto. Considera el Tribunal de Justicia que, según reiterada jurisprudencia:

[L]as disposiciones de un acuerdo internacional del que sea Parte la Unión sólo pueden invocarse en apoyo de un recurso de anulación dirigido contra un acto de Derecho derivado de la Unión o de una excepción basada en la ilegalidad de tal acto si, por un lado, la naturaleza y el sistema de dicho acuerdo no se oponen a ello y, por otro lado, si esas disposiciones son, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas⁶.

Ahora bien, a diferencia del Tribunal General, considera el Tribunal de Justicia que el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus no establece ninguna obligación incondicional ni suficientemente precisa que determine directamente la situación jurídica de los particulares. En la medida en que dicha disposición obliga a las partes en el Convenio a conceder legitimación activa a “los miembros del público que reúnan los eventuales criterios previstos por su derecho interno”⁷, la ejecución o los efectos de esta disposición quedarían subordinados, en opinión del Tribunal de Justicia, a la adopción de un acto ulterior⁸. Sobre la base de este argumento, en esencia, concluye que el Tribunal General cometió un error de Derecho en la sentencia recurrida al estimar — de forma incorrecta— que el artículo 9.3 del Convenio de Aarhus podía ser invocado

⁴ Reglamento (CE) núm. 1367/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de septiembre de 2006, relativo a la aplicación a las instituciones y a los organismos comunitarios de las disposiciones del Convenio de Aarhus sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en materia de medio ambiente (DO L 264, de 25 de septiembre de 2006, p. 13).

⁵ Artículo 2.1, g) Reglamento (CE) núm. 1367/2006.

⁶ Sentencia de 13 de enero de 2015, as. C-401/12P, Consejo c. Vereniging Milieudefensie & Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, párr. 54.

⁷ Artículo 9.1 Convenio de Aarhus.

⁸ Sentencia de 13 de enero de 2015, as. C-401/12P, Consejo c. Vereniging Milieudefensie & Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, párr. 55.

a efectos de apreciar la legalidad del artículo 10 del Reglamento (CE) núm. 1367/2006.

Este mismo razonamiento sirve para que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, mediante sentencia dictada ese mismo día en el asunto Consejo c. Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network (as. ac. C-404/12P y C-405/12P)⁹, case la sentencia del Tribunal General de 14 de junio de 2012 (as. T-338/08), Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe c. Comisión Europea. Al igual que en el caso previamente analizado, el Tribunal General había anulado dos decisiones de la Comisión que habían declarado la inadmisibilidad de las solicitudes presentadas por la fundación neerlandesa Stichting Natuur en Milieu y la Pesticide Action Network Europe para que la Comisión revisara su Reglamento (CE) núm. 149/2008, por el que se modifica el Reglamento (CE) núm. 396/2005 mediante el establecimiento de los anexos II, III y IV que estipulan límites máximos de residuos para los productos que figuran en el anexo I de dicho Reglamento¹⁰.

4. Cuestiones prejudiciales (artículo 267 TFUE)

4.1. Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero

En su sentencia de 26 de febrero de 2015 (as. C.43/14), ŠKO-Energo s.r.o. c. Odvolací finanční ředitelství, el Tribunal de Justicia resuelve una petición de decisión prejudicial, solicitada por el Nejvyšší správní soud (Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo checo), que tenía por objeto la interpretación del artículo 10 de la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad¹¹. El litigio principal, en el marco del cual se plantea esta petición de decisión prejudicial,

⁹ Sentencia de 13 de enero de 2015, as. C-404/12P, Consejo c. Stichting Natuur en Milieu y Pesticide Action Network Europe, párr. 46 y 47.

¹⁰ DO L 58, de 1 de marzo de 2008, p. 1.

¹¹ Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de octubre de 2003, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad y por la que se modifica la Directiva 96/61/CE del Consejo (DO L 275, de 25 de octubre de 2003, p. 32. La segunda frase de su artículo 10, relativo al método de asignación de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero, establece que "... [p]ara el período de cinco años que comenzará el 1 de enero de 2008, los Estados miembros asignarán gratuitamente al menos el 90 % de los derechos de emisión".

enfrentaba la empresa ŠKO-Energo s.r.o. con la Odvolací finanční ředitelství (Dirección competente para resolver los recursos en materia tributaria). La controversia jurídica radicaba, en esencia, en torno a la obligación de la parte actora de abonar un impuesto sobre la adquisición gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en los años 2011 y 2012. El Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, que conocía del asunto en recurso de casación, decidió elevar una cuestión prejudicial de interpretación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, solicitándole orientación sobre la interpretación del artículo 10 de la Directiva 2003/87. En particular, deseaba saber si dicho precepto debía interpretarse “en el sentido de que se opone a la aplicación de disposiciones de Derecho nacional que gravan con el impuesto de donaciones la asignación gratuita de derechos de emisión en el período pertinente”¹². En la fundamentación de su decisión prejudicial, el TJUE empieza por reafirmar su jurisprudencia previa, en virtud de la cual el artículo 10 de la Directiva 2003/87 no restringe expresamente el derecho de los Estados miembros para adoptar medidas que puedan influir en las implicaciones económicas de la utilización de esos derechos de emisión. Por consiguiente, recuerda el Tribunal, los Estados miembros pueden, en principio, adoptar medidas de política económica y determinar la manera de repercutir en los consumidores el valor de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero asignados gratuitamente¹³. No obstante, a la luz del tenor literal de la legislación tributaria checa de aplicación al litigio principal, el TJUE constata que esta grava hasta un 10% del valor total de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero asignados por la República Checa, mientras que el artículo 10 de la Directiva 2003/87 establece el principio de la asignación gratuita de al menos el 90% de los derechos de emisión, independientemente del valor que estos tengan. En estas circunstancias, el TJUE responde a la cuestión prejudicial del Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo afirmando que “el artículo 10 de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que se opone a la aplicación de un impuesto sobre donaciones como el que es objeto del litigio principal si dicho impuesto no respeta el límite máximo de asignación retribuida del 10 % de los derechos de emisión recogido

¹² Sentencia de 26 de febrero de 2015 (as. C.43/14), ŠKO-Energo s.r.o. c. Odvolací finanční ředitelství, párr. 16.

¹³ *Ibid.*, párr. 19 y 20.

en ese artículo”. Incumbe su comprobación, no obstante, al órgano jurisdiccional remitente¹⁴.

Mediante su sentencia de 29 de abril de 2015 (as. C-148/14), Bundesrepublik Deutschland c. Nordzucker AG, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resuelve otra petición de decisión prejudicial, solicitada por el Bundesverwaltungsgericht en relación con la interpretación del artículo 16, párrafos 3 y 4, de la Directiva 2003/87. El litigio principal enfrentaba a la Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (Servicio Alemán de Intercambio de Derechos de Emisión en la Oficina Federal de Medio Ambiente) con la empresa Nordzucker AG en relación con la proporcionalidad de una multa de 106.920 euros a esta última por haber incumplido su obligación de entregar un número de derechos de emisión de gas de efecto invernadero suficiente para cubrir sus emisiones del año anterior. El Bundesverwaltungsgericht planteó la siguiente cuestión prejudicial:

¿Se ha de interpretar el artículo 16, apartados 3 y 4, de la Directiva 2003/87 en el sentido de que también se está obligado a imponer la multa por exceso de emisiones cuando el titular ha entregado, a más tardar el 30 de abril de un año, una cantidad de derechos de emisión equivalente a las emisiones totales que haya indicado en su informe sobre las emisiones de la instalación, considerado satisfactorio por el verificador el año anterior, pero la autoridad competente ha constatado después del 30 de abril que en el informe de emisiones verificado se indicó erróneamente una cantidad total de emisiones inferior a la real, se ha corregido el informe y el titular ha entregado los derechos de emisión restantes dentro del nuevo plazo?

En la fundamentación de su sentencia, el Tribunal de Justicia se acoge al criterio del Abogado General al afirmar que la obligación para los titulares de entregar un número de derechos de emisión equivalente al total de sus emisiones durante el año natural anterior (artículo 14.3) constituye uno de los pilares sobre los que se asienta el régimen establecido por la Directiva 2003/87¹⁵. Estos informes sobre emisiones deben, además, ser objeto de verificación independiente, en los términos del artículo

¹⁴ *Ibíd.*, párr. 30.

¹⁵ Sentencia de 29 de abril de 2015 (as. C-148/14), Bundesrepublik Deutschland c. Nordzucker AG, párr. 29.

15 de la Directiva. Solo pueden ser entregados los informes sobre emisiones que hayan sido evaluados como satisfactorios por los verificadores independientes.

El TJUE destaca que la Directiva 2003/87 no contempla otros mecanismos de control y supedita la entrega de los derechos de emisión únicamente al requisito de que se constate que el informe sobre emisiones es satisfactorio. Así pues, concluye el Tribunal que la multa a tanto alzado que contempla el artículo 16.3 de la Directiva está destinada a titulares que no cumplen sus obligaciones, bien porque no entregan ningún derecho de emisión, bien porque el número de derechos entregados es inferior a las emisiones señaladas en el informe verificado sobre emisiones¹⁶.

Esta no era, sin embargo, la situación de la empresa Nordzucker AG en el contexto del litigio principal. Esta empresa había entregado un número de derechos de emisión equivalente a las emisiones verificadas para el año 2005. En una verificación adicional, distinta de la contemplada en el artículo 15 de la Directiva 2003/87, la Emissionshandelsstelle constató que las emisiones de gases de efecto invernadero de la instalación propiedad de Nordzucker AG habían sido superiores a los derechos de emisión entregados conforme a la verificación de un experto independiente.

El TJUE concluye, sin embargo, que la sanción que contempla el artículo 16.3 de la Directiva 2003/87 solo es aplicable al incumplimiento de la obligación de entregar el número de derechos de emisiones señaladas en el informe evaluado positivamente por un verificador independiente. Ello no obstante, el artículo 16.1 obliga a los Estados miembros a establecer, además, un régimen de sanciones eficaces, proporcionadas y disuasorias aplicables a las infracciones de las disposiciones nacionales adoptadas en virtud de la Directiva 2003/87¹⁷. Este régimen de sanciones debe contemplar supuestos como el que originó el litigio principal, tipificándolas en su caso como infracciones y contemplando sanciones que deben ser proporcionales a la infracción cometida. Esta proporcionalidad debe apreciarse tomando en consideración la totalidad de las circunstancias de hecho o de Derecho específicas a cada supuesto de

¹⁶ *Ibíd.*, párr. 34 y 35.

¹⁷ *Ibíd.*, párr. 39.

hecho, incluido el comportamiento del titular, así como su buena fe o sus intenciones fraudulentas¹⁸.

Por consiguiente, el TJUE responde a la cuestión prejudicial del Bundesverwaltungsgericht afirmando lo siguiente:

[E]l artículo 16, apartado 3, de la Directiva 2003/87 debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a un titular que entrega un número de derechos de emisión de gas de efecto invernadero que corresponde a las emisiones del año anterior declaradas y verificadas con arreglo al artículo 15 de dicha Directiva, cuando se comprueba, tras una verificación complementaria efectuada por la autoridad nacional competente tras el vencimiento del plazo de entrega, que esas emisiones han sido declaradas por un valor inferior al real, de modo que el número de derechos de emisión entregados es insuficiente. Corresponde a los Estados miembros determinar las sanciones que pueden imponerse en una situación de ese tipo, con arreglo al artículo 16, apartado 1, de la Directiva 2003/87¹⁹.

4.2. Evaluación de impactos ambientales

En la sentencia de 11 de febrero de 2015 (as. C-531/13), Marktgemeinde Straßwalchen y otros c. Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend, el TJUE se pronuncia sobre una petición de decisión prejudicial, planteada por el Verwaltungsgerichtshof austríaco, en relación con la interpretación del punto 14 del anexo I de la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente²⁰, en su versión modificada por la Directiva 2009/31/CE²¹. El litigio principal enfrentaba al municipio de Straßwalchen y otros cincuenta y nueve demandantes con el Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend (Ministro de Economía, Familia y Juventud) en

¹⁸ *Ibid.*, párr. 44.

¹⁹ *Ibid.*, párr. 45.

²⁰ Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO L 175, de 5 de julio de 1985, p. 40).

²¹ Directiva 2009/31/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al almacenamiento geológico de dióxido de carbono y por la que se modifican la Directiva 85/337/CEE del Consejo, las Directivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE, 2008/1/CE y el Reglamento (CE) núm. 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo (DO L 140, de 5 de junio de 2009, p. 114).

relación con una resolución por la que se autoriza a la empresa de prospección Rohöl-Aufsuchungs AG a realizar una perforación de prueba en el término de Straßwalchen.

El Verwaltungsgerichtshof planteó las siguientes cuestiones prejudiciales:

1) Una extracción de prueba de gas natural sujeta a unos límites temporales y cuantitativos y efectuada en el marco de una perforación de prueba con el objetivo de examinar la viabilidad económica de una extracción permanente de gas natural, ¿constituye una “extracción de [...] gas natural con fines comerciales” en el sentido del anexo I, número 14, de la Directiva 85/337?

En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

2) ¿Se opone el número 14 del anexo I de la Directiva 85/337 a una normativa nacional según la cual, a los efectos de la extracción de gas natural, los umbrales mencionados en dicha disposición no se asocian a la extracción en sí, sino a la “extracción por sonda”?

3) ¿Debe interpretarse la Directiva 85/337 en el sentido de que en una situación, como la del procedimiento principal, en la que se solicita autorización para llevar a cabo una extracción de prueba de gas natural en el marco de una perforación de prueba, la autoridad, a fin de determinar si existe obligación de realizar una evaluación de las repercusiones en el medio ambiente, sólo examinará el efecto acumulativo de todos los proyectos de la misma naturaleza y específicamente de todas las perforaciones explotadas en un mismo término municipal?”²²

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, basándose en una interpretación teleológica y sistemática de la Directiva 85/337, responde en sentido negativo la primera cuestión planteada con carácter prejudicial: según afirma el Tribunal, el punto 14 del anexo I de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que una perforación de prueba en relación con la cual está prevista una extracción de prueba de gas natural y petróleo con el fin de comprobar si un yacimiento puede ser explotado comercialmente no se encuentra comprendida en el ámbito de aplicación de esta disposición. Por una parte, aprecia el TJUE que las cantidades de extracción de gas y/o petróleo autorizadas en la decisión del Ministro de Economía, Familia y Juventud impugnada en el litigio principal son significativamente inferiores a las indicadas en

²² Sentencia de 11 de febrero de 2015 (as. C-531/13), Marktgemeinde Straßwalchen y otros c. Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend, párr. 18.

el punto 14 del anexo I de la Directiva 85/337. Por otra, basa su respuesta en la consideración de que una perforación de prueba, como la del litigio principal, no queda necesariamente excluida del ámbito de aplicación de la misma Directiva en la medida en que los Estados miembros deben determinar, mediante un estudio caso por caso o mediante umbrales o criterios establecidos por ellos, si los proyectos a los que se refiere el anexo II de la Directiva deben ser objeto de evaluación de impacto ambiental²³.

Al haber contestado la primera cuestión prejudicial en sentido negativo, no se contestó la segunda cuestión planteada. Por lo que respecta a la tercera cuestión suscitada por el Verwaltungsgerichtshof, el Tribunal de Justicia respondió estimando que el artículo 4.2 de la Directiva 85/337, interpretado conjuntamente con el punto 2, d) del anexo II de esta directiva, debe interpretarse en el sentido de que la obligación de proceder a una evaluación de las repercusiones en el medio ambiente de una prospección profunda como la perforación de prueba objeto del litigio principal puede derivarse de esta disposición. Por consiguiente, las autoridades nacionales competentes deben realizar un examen particular de la cuestión de si, habida cuenta de los criterios que figuran en el anexo III de dicha Directiva, debe realizarse una evaluación de las repercusiones en el medio ambiente. En este contexto, debe analizarse en particular si las repercusiones en el medio ambiente de las perforaciones de prueba podrían, en atención a las repercusiones de otros proyectos, ser mayores que en el caso de que estas últimas repercusiones no existieran. Esta apreciación no puede depender de los límites de los términos municipales²⁴.

Mediante su sentencia de 16 de abril de 2015 (as. C-570/13), Gruber, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió otra petición de decisión prejudicial, planteada por el Verwaltungsgerichtshof austríaco, sobre la interpretación del artículo 11 de la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente²⁵. El litigio principal enfrenta a la Sra. Gruber, por una parte, con el Unabhängiger Verwaltungssenat für Kärnten

²³ *Ibíd.*, párr. 25-28.

²⁴ *Ibíd.*, párr. 47.

²⁵ Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (texto codificado) (DO L 26, de 28 de enero de 2012, p. 1).

(UVK), EMA Beratungs- und Handels GmbH (EMA) y el Bundesminister für Wirtschaft, Familie und Jugend, por otra. El objeto de dicho litigio es una decisión adoptada por el UVK por la que se autoriza a EMA la construcción y la explotación de un centro comercial en un terreno colindante a una finca perteneciente a la Sra. Gruber.

La parte actora impugnó la decisión del UVK alegando, en esencia, que dicha autorización estaba supeditada a una evaluación de impacto ambiental de conformidad con el Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVPG), esto es, la ley austríaca de evaluación de impacto ambiental. Por ese motivo, alegaba también la ilegalidad de la decisión declarativa del Gobierno del Land de Carintia de 21 de julio de 2010, que, amparándose en el UVPG, eximió el proyecto controvertido de una evaluación de impacto ambiental. En su calidad de vecina, la Sra. Gruber no tiene derecho a recurrir ese tipo de decisión. Según la parte demandada, no habiendo sido recurrida por las personas legitimadas (el solicitante del proyecto, las autoridades competentes, el defensor del medio ambiente o el municipio afectado), la decisión declarativa del Gobierno de Carintia adquirió firmeza y despliega efectos vinculantes que debía tener en cuenta al adoptar su autorización para la construcción y explotación del centro comercial en cuestión.

Así pues, el Verwaltungsgerichtshof puso de relieve en su resolución de petición de decisión prejudicial que “aunque los vecinos del proyecto, como la Sra. Gruber, carecen de legitimación para intervenir en un procedimiento declarativo sobre la EIA, les es oponible la fuerza vinculante de dicha decisión, al igual que a las autoridades y órganos jurisdiccionales nacionales”, planteándole dudas sobre su compatibilidad con el Derecho de la Unión Europea²⁶. En estas circunstancias, el tribunal remitente formuló dos cuestiones prejudiciales en las que preguntaba, en esencia:

[S]i el artículo 11 de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual una decisión administrativa, por la que se declara que para un determinado proyecto no es preciso realizar una EIA, tiene también efectos vinculantes para los

²⁶ Sentencia de 16 de abril de 2015, as. C-570/13, Gruber, párr. 23 y 24.

vecinos, como la Sra. Gruber, que carecían de legitimación para recurrir contra la citada decisión administrativa²⁷.

El Tribunal de Justicia considera en su sentencia que la UVPG limita la legitimación para recurrir las decisiones declarativas de la necesidad de efectuar una evaluación de impacto ambiental de un proyecto a los solicitantes del proyecto, a las autoridades competentes, al Defensor del medio ambiente y al municipio afectado, denegando, por consiguiente, el derecho de recurso a un gran número de particulares que pueden eventualmente reunir los requisitos establecidos en el artículo 11.1 de la Directiva 2011/92. Según afirma el TJUE, una exclusión tan amplia debe considerarse incompatible con los objetivos fijados en dicha Directiva²⁸. De conformidad con el tenor literal de la parte resolutive de la sentencia, el Tribunal de Justicia afirma:

[E]l artículo 11 de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional, como la controvertida en el litigio principal, en virtud de la cual una decisión administrativa por la que se declara que para un determinado proyecto no es preciso realizar una EIA, tiene también efectos vinculantes para los vecinos que carecen de legitimación para recurrir contra la citada decisión administrativa, siempre que dichos vecinos, que forman parte del “público interesado” en el sentido del artículo 1, apartado 2, de dicha Directiva, reúnan los criterios previstos por el Derecho nacional en cuanto al “interés suficiente” o al “menoscabo de un derecho”. Corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar si se cumple dicho requisito en el asunto pendiente ante él. En caso de respuesta afirmativa, debe declarar que una decisión administrativa de no efectuar esa evaluación carece de efecto vinculante respecto a tales vecinos²⁹.

4.3. Residuos

En su sentencia de 18 de diciembre de 2014 (as. C-551/13), SETAR, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea dio respuesta a una petición de decisión prejudicial sobre

²⁷ *Ibíd.*, párr. 29.

²⁸ *Ibíd.*, párr. 42 y 43.

²⁹ *Ibíd.*, párr. 52.

la interpretación de la Directiva 2008/98/CE, sobre los residuos³⁰, que fue planteada por la Commissione tributaria provinciale di Cagliari. El litigio principal enfrentaba a la Società Edilizia Turistica Alberghiera Residenziale (SETAR) SpA con el Ayuntamiento de Quartu Sant'Elena en relación con la liquidación del impuesto local para la eliminación de los residuos sólidos urbanos correspondiente al año 2011.

En el marco de dicho litigio, la parte actora impugnaba esa liquidación alegando, entre otras cosas, su incompatibilidad con el artículo 15 de la Directiva 2008/98 y con el principio de quien contamina paga, reconocido en el Derecho de la Unión, en cuya virtud quedaría exonerada del pago del impuesto local en cuestión.

Aunque consideraba que el artículo 15 de la Directiva 2008/98 había sido transpuesto formalmente en el ordenamiento jurídico italiano, el tribunal de remisión albergaba dudas en torno a dos aspectos. Por una parte, la Commissione tributaria provinciale di Cagliari cuestionaba la forma de transposición empleada por el legislador italiano, a saber, la adopción de un decreto legislativo cuya entrada en vigor se supedita a la adopción de un acto interno posterior que definirá sus modalidades técnicas, incluso aunque haya vencido el plazo de transposición establecido en la Directiva 2008/98³¹. Por otra, por lo que respecta al contenido material de la normativa italiana de transposición, el Tribunal de remisión deseaba saber si:

[E]l artículo [15.1] de la Directiva 2008/98, en relación con los artículos 4 y 13 de ésta, debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que no prevé la posibilidad de que un productor de residuos o un poseedor de residuos los elimine por sí mismo, quedando de ese modo eximido del pago de un impuesto local de eliminación de los residuos³².

Por lo que respecta a la primera parte de la cuestión prejudicial planteada, de conformidad con su jurisprudencia habitual en relación con la aplicación y eficacia de las directivas, el Tribunal de Justicia establece en su sentencia que, efectivamente, la forma de transposición escogida por el legislador italiano en este caso particular es incompatible con la Directiva 2008/98 si la entrada en vigor de la normativa de

³⁰ 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, L312, de 22 de noviembre de 2008, p. 3).

³¹ Sentencia de 18 de diciembre de 2014, as. C-551/13, SETAR, párr. 35.

³² *Ibid.*

transposición se llegase a producir con posterioridad al vencimiento del plazo establecido por dicha Directiva³³.

En relación con la segunda parte de la cuestión prejudicial formulada por la Commissione tributaria provinciale di Cagliari, el TJUE interpreta el artículo 15 de la Directiva 2008/98 a la luz de sus artículos 4 y 13, para concluir que no se opone a una normativa nacional que no prevé la posibilidad de que un productor de residuos o un poseedor de residuos elimine por sí mismo los residuos, de modo que quede eximido del pago de un impuesto local de eliminación de los residuos, siempre que este cumpla las exigencias del principio de proporcionalidad³⁴.

4.4. Responsabilidad medioambiental

Mediante su sentencia de 4 de marzo de 2015 (as. C-534/13), Fipa Group et ál., el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato italiano sobre la interpretación de los principios de quien contamina paga, de cautela, de acción preventiva y de corrección de los atentados al medio ambiente, de conformidad con su formulación en el artículo 191.2 TFUE y en la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños ambientales³⁵. La cuestión prejudicial se plantea en relación con tres litigios principales, impulsados por el Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, el Ministero della Salute y el Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale contra tres empresas. El objeto de dichos litigios principales son unas medidas específicas de protección urgente relativas a propiedades contaminadas por diversas sustancias químicas.

El rasgo común a estos tres litigios radica en que las medidas de protección urgente que imponen las autoridades italianas a las empresas hacen referencia al saneamiento de los terrenos que ocupan sus instalaciones por una contaminación química cuya causa no es posible atribuir directamente a los propietarios actuales. En esencia, la

³³ *Ibíd.*, párr. 40.

³⁴ *Ibíd.*, párr. 50.

³⁵ Directiva 2004/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril de 2004, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales (DO L 143, de 30 de abril de 2004).

controversia jurídica entre los ministerios personados en los litigios principales y las empresas consiste en si determinadas disposiciones del Código medioambiental italiano —sus artículos 244, 245 y 253— deben ser interpretadas en el sentido de que permiten imponer la ejecución de medidas urgentes de saneamiento a los propietarios actuales de los terrenos aunque la contaminación no les sea directamente atribuible. Así pues, el Consiglio di Stato planteó la siguiente cuestión prejudicial:

¿Se oponen los principios de la Unión Europea en materia medioambiental establecidos en el artículo 191 TFUE, apartado 2, y en los artículos 1 y 8, apartado 3, y los considerandos 13 y 24 de la Directiva 2004/35 —en particular, el principio de quien contamina paga, el principio de cautela, el principio de acción preventiva y el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma— a una normativa nacional como la establecida en los artículos 244, 245 y 253 del [Código medioambiental], la cual, en caso de que se compruebe la contaminación de un paraje y de que sea imposible identificar al responsable de la contaminación o incluso conseguir de éste las medidas reparadoras, no permite a la autoridad administrativa imponer la ejecución de las medidas de protección urgente y de rehabilitación al propietario no responsable de la contaminación y únicamente establece a cargo de éste una responsabilidad patrimonial limitada al valor del paraje una vez ejecutadas las medidas de rehabilitación?³⁶.

Sobre la aplicabilidad del artículo 191.2 TFUE, que contiene el principio de quien contamina paga, el Tribunal de Justicia recuerda su jurisprudencia, según la cual una disposición que establece los principios rectores de una política de la Unión “no puede ser invocada en cuanto tal por los particulares a fin de excluir la aplicación de una norma nacional como la controvertida en el litigio principal, adoptada en un ámbito comprendido dentro de la política medioambiental cuando no sea aplicable alguna normativa de la Unión adoptada sobre la base del artículo 192 TFUE que cubra específicamente la situación de que se trate”³⁷. Tampoco los Estados miembros pueden amparar su actuación directamente en dicha disposición³⁸. No obstante, en la medida en que la Directiva 2004/35 desarrolla y aplica dicho principio en materia de

³⁶ Sentencia de 4 de marzo de 2015, as. 534/13, Fipa Group et ál., párr. 37.

³⁷ *Ibid.*, párr. 40.

³⁸ *Ibid.*, párr. 41.

responsabilidad medioambiental, podría ser invocado sobre esta base, pero no sobre la disposición del TFUE.

Aclarada esta cuestión, el Tribunal de Justicia se basa en una interpretación sistemática y teleológica de diversas disposiciones de la Directiva 2004/35 para ofrecer criterios interpretativos al Consiglio di Stato sobre la aplicabilidad del concepto de “operador” a las empresas demandadas en el litigio principal (artículos 6 y 7 de la Directiva 2004/35) y sobre los principios que inspiran la atribución de la responsabilidad medioambiental en la Directiva. De ello se deriva, según el TJUE, que “[c]uando no pueda determinarse ningún nexo causal entre el daño medioambiental y la actividad del operador, esta situación estará comprendida en el Derecho nacional”³⁹. Si bien es cierto que el artículo 193 TFUE permite que los Estados miembros establezcan medidas de protección del medio ambiente más rigurosas que las contempladas por el Derecho de la Unión, siempre que sean compatibles con los tratados, este no resulta ser el caso de las disposiciones controvertidas del Código medioambiental italiano.

Por consiguiente, el Tribunal de Justicia responde a la cuestión prejudicial planteada por el Consiglio di Stato de la siguiente forma:

[L]a Directiva 2004/35 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa nacional como la controvertida en el litigio principal, que, cuando es imposible identificar al responsable de la contaminación de un terreno u obtener de éste las medidas reparadoras, no permite a la autoridad competente imponer la ejecución de las medidas preventivas y reparadoras al propietario de dicho terreno, no responsable de la contaminación, al que se exige únicamente reembolsar los gastos relativos a las actuaciones realizadas por la autoridad competente por un importe no superior al valor de mercado del paraje, determinado una vez ejecutadas esas actuaciones⁴⁰.

4.5. Agricultura y medio ambiente

Mediante su sentencia de 5 de febrero de 2015 (as. C-498/13), *Agrooikosystemata*, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió una petición de decisión prejudicial,

³⁹ *Ibíd.*, párr. 59.

⁴⁰ *Ibíd.*, párr. 63.

planteada por el Symvoulio tis Epikrateias griego, en relación con la interpretación del Reglamento (CEE) núm. 2078/92, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural⁴¹, y del Reglamento (CE) núm. 746/96, de 24 de abril de 1996, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento núm. 2078/92⁴².

La cuestión prejudicial se planteó en el marco de un litigio principal planteado por la sociedad Agrooikosystemata EPE contra el Ministerio de Economía y Hacienda, el Ministerio de Desarrollo Agrícola y Alimentación y la provincia de Magnesia (región de Tesalia) en relación con la exclusión de unos terrenos agrícolas arrendados a Agrooikosystemata del programa de retirada de la producción de las tierras de labor a largo plazo. En esencia, la controversia jurídica entre las partes litigantes versaba sobre la aplicabilidad de dicho programa de retirada a la sociedad Agrooikosystemata. En este sentido, el tribunal de remisión planteó la siguiente cuestión prejudicial:

¿Deben reunir los beneficiarios del programa de retirada de la producción de las tierras de labor a largo plazo, con arreglo al sistema de los Reglamentos nº 2078/92 y 746/96, la condición de agricultores o basta con que asuman el riesgo económico inherente a la gestión de la explotación seleccionable para el programa de la que son responsables?⁴³

El TJUE estimó que el Reglamento núm. 2078/92 debe interpretarse en el sentido de que únicamente pueden acogerse al programa de retirada de la producción de las tierras de labor a largo plazo establecido en el artículo 2.1, f) de dicho Reglamento las personas que dispongan previamente de una producción agraria⁴⁴.

⁴¹ Reglamento (CEE) núm. 2078/92 del Consejo, de 30 de junio de 1992, sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias de la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (DO L 215, de 30 de julio de 1992, p. 85).

⁴² Reglamento (CE) núm. 746/96 de la Comisión, de 24 de abril de 1996, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) núm. 2078/92 del Consejo sobre métodos de producción agraria compatibles con las exigencias para la protección del medio ambiente y la conservación del espacio natural (DO L 102, de 25 de abril de 1996, p. 19).

⁴³ Sentencia de 5 de febrero de 2015, as. C-498/13, Agrooikosystemata, párr. 26.

⁴⁴ *Ibid.*, párr. 45.