

**JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA**

ANTONIO CARDESA SALZMANN

*Investigador Juan de la Cierva*

*Universitat Rovira i Virgili*

**Sumario:** 1. Planteamiento. 2. Recursos por incumplimiento (artículo 258 TFUE). 3. Cuestiones prejudiciales (artículo 267 TFUE). 3.1. Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. 3.2. Residuos. 3.3. Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

## 1. Planteamiento

En el período comprendido entre el 16 de noviembre de 2015 y el 31 de mayo de 2016, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado nueve resoluciones judiciales en asuntos relacionados con el Derecho ambiental. Entre ellas, cinco 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, cuatro resoluciones —un auto y tres 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.

## 2. Recursos por incumplimiento (artículo 258 TFUE)

En materia de tratamiento de aguas residuales urbanas, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) de 10 de marzo de 2016, as. C-38/15, Comisión Europea c. Reino de España declara que este último Estado miembro ha incumplido la Directiva 91/271/CEE<sup>1</sup>, en su versión modificada por el Reglamento (CE) n° 1137/2008<sup>2</sup>, al no reunirse los estándares de tratamiento establecidos en su artículo 4 en la aglomeración de Pontevedra-Marín-Poio-Bueu. Igualmente, se condena a España por el incumplimiento de los estándares más estrictos que impone el artículo 5 de dicha Directiva respecto del tratamiento de las aguas residuales que vayan a ser vertidas en zonas sensibles en las aglomeraciones de Berga, Figueres, El Terri (Banyoles) y Pontevedra.

---

<sup>1</sup> Directiva del Consejo 91/271/CEE, de 21 de mayo de 1991, sobre tratamiento de las aguas residuales urbanas. DO, L 135, de 30 de mayo de 1991, p. 40.

<sup>2</sup> Reglamento (CE) n° 1137/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, por el que se adaptan a la Decisión 1999/468/CE del Consejo determinados actos sujetos al procedimiento establecido en el artículo 251 del Tratado, en lo que se refiere al procedimiento de reglamentación con control —adaptación al procedimiento de reglamentación con control— Primera parte. DO, L 311, de 21 de noviembre de 2008, p. 1.

Asimismo, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 28 de enero de 2016, as. C-398/14, Comisión Europea c. República Portuguesa declara el incumplimiento por parte de dicho Estado miembro de las obligaciones que le corresponden sobre la base del artículo 4 de la Directiva 91/271, al no haber garantizado que los vertidos de las instalaciones de tratamiento de las aguas residuales urbanas queden sometidos a un nivel de tratamiento adecuado, conforme al anexo I.B de la Directiva, en las aglomeraciones de Alvalade, Odemira, Pereira do Campo, Vila Verde (PTAGL 420), Mação, Pontével, Castro Daire, Arraiolos, Ferreira do Alentejo, Vidigueira, Alcácer do Sal, Amareleja, Monchique, Montemor-o-Novo, Grândola, Estremoz, Maceira, Portel, Viana do Alentejo, Cinfães, Ponte de Reguengo, Canas de Senhorim, Repeses, Vila Viçosa, Santa Comba Dão, Tolosa, Loriga, Cercal, Vale de Santarém, Castro Verde, Almodôvar, Amares/Ferreiras, Mogadouro, Melides, Vila Verde (PTAGL 421), Serpa, Vendas Novas, Vila de Prado, Nelas, Vila Nova de São Bento, Santiago do Cacém, Alter do Chão, Tábua y Mangualde.

Por otro lado, en materia de vertido de residuos, la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Octava) de 25 de febrero de 2016, as. C-454/14, Comisión Europea c. Reino de España, declara el incumplimiento por parte de España del artículo 14 de la Directiva 1999/31/CE<sup>3</sup> en una serie de municipios. En particular, la sentencia declara el incumplimiento del artículo 14, c) de dicha Directiva, al no haberse adoptado las medidas necesarias para solicitar a la entidad explotadora de determinados vertederos existentes en el momento de entrada en vigor de la Directiva — Ortuella (País Vasco), así como Zurita y Juan Grande (Islas Canarias) — la elaboración de un plan de acondicionamiento y al no haberse asegurado la ejecución completa de dicho plan conforme a los requisitos establecidos, dentro del plazo que fija a este respecto la Directiva 1999/31. Igualmente, la sentencia declara el incumplimiento por parte de España de las obligaciones que emanan del artículo 14, b) de la Directiva 1999/31, al adoptar las medidas necesarias para proceder al cierre de aquellos vertederos existentes en el momento de la entrada en vigor de la Directiva, que no hubiesen obtenido la autorización correspondiente para continuar sus actividades, de conformidad con el artículo 8 de la Directiva. Este fue el caso, según constata el Tribunal de Justicia, en los

---

<sup>3</sup> 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, p. 1.

vertederos de Vélez Rubio (Almería), de Alcolea de Cinca (Huesca), de Sariñena (Huesca), de Tamarite de Litera (Huesca), de Somontano — Barbastro (Huesca), de Barranco de Sedasés (Fraga, Huesca), de Barranco Seco (Puntallana, La Palma), de Jumilla (Murcia), de Legazpia (Gipuzkoa), de Sierra Valleja (Arcos de la Frontera, Cádiz), de Carretera Pantano del Rumblar (Baños de la Encina, Jaén), de Barranco de la Cueva (Bélmez de la Moraleda, Jaén), de Cerrajón (Castillo de Locubín, Jaén), de Las Canteras (Jimena y Bedmar, Jaén), de Hoya del Pino (Siles, Jaén), de Bellavista (Finca El Coronel, Alcalá de Guadaira, Sevilla), de El Patarín (Alcalá de Guadaira, Sevilla), de Carretera de Arahal-Morón de la Frontera (Arahal, Sevilla), de Carretera de Almadén de la Plata (Cazalla de la Sierra, Sevilla), de El Chaparral (Écija, Sevilla), de Carretera A-92, KM 57,5 (Morón de la Frontera, Sevilla), de Carretera 3118 Fuente Leona — Cumbres Mayores (Colina Barragona, Huelva), de Llanos del Campo (Grazalema — Benamahoma, Cádiz), de Andrada Baja (Alcalá de Guadaira, Sevilla), de Carretera de Los Villares (Andújar, Jaén), de La Chacona (Cabra, Córdoba) y de El Chaparral — La Sombrerera (Puerto Serrano, Cádiz).

En materia de conservación de las aves silvestres y la protección de los hábitats naturales, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) de 14 de enero de 2016, as. C. 141/14, Comisión Europea c. República de Bulgaria, el Tribunal declara el incumplimiento por parte de dicho Estado miembro de determinadas disposiciones de la Directiva 2009/147/CE<sup>4</sup>, la Directiva 92/43/CEE<sup>5</sup> y la Directiva 2011/92/UE<sup>6</sup>. En particular, la sentencia declara que:

— al no haber incluido la totalidad de los territorios de las zonas importantes para la conservación de las aves en la zona de protección especial que cubre la región de Kaliakra, Bulgaria no ha clasificado como zona de protección especial los territorios más adecuados en número y en superficie para la conservación, por una parte, de las especies biológicas contempladas en el anexo I de la Directiva 2009/147/CE y, por otro lado, de las especies migratorias no contempladas en el citado anexo, pero cuya llegada es regular en la zona geográfica marítima y terrestre en que se aplica esta Directiva, de

---

<sup>4</sup> Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres. DO, L 20, de 26 de enero de 2010, p. 7.

<sup>5</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. DO, L 206, de 22 de julio de 1992, p. 7.

<sup>6</sup> 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. DO, L 26, de 28 de enero de 2011.

forma que ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4.1 y 4.2 de esta,

— al haber aprobado la realización de los proyectos “AES Geo Energy”, “Disib” y “Longman Investment” en el territorio de la zona importante para la conservación de las aves que cubre la región de Kaliakra que no fue clasificado como zona de protección especial pese a que tenía que haberlo sido, la República de Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 4.4 de la Directiva 2009/147;

— al haber aprobado la realización de los proyectos “Kaliakra Wind Power”, “EVN Enertrag Kavarna” y “Vertikal — Petkov & Cie”, así como “Thracian Cliffs Golf & Spa Resort” en el territorio, respectivamente, de las zonas de protección especial que cubren las regiones de Kaliakra y Belite skali, Bulgaria ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del artículo 6.2 de la Directiva 92/43/CEE;

— al no haber evaluado correctamente el efecto acumulativo de los proyectos “Windtech”, “Brestiom”, “Eco Energy” y “Longman Investment” en el territorio de la zona importante para la conservación de las aves que cubre la región de Kaliakra que no fue clasificado como zona de protección especial pese a que debería haberlo sido, por una ladoparte, y, por otrootra, al haber autorizado, a pesar de ello, la ejecución del proyecto “Longman Investment”, también ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud, respectivamente, de los apartados 2 y 3 del artículo 4 y del anexo III.1, b) de la Directiva 2011/92/UE, así como las obligaciones que emanan del artículo 2.1 de la misma Directiva.

Por último, en materia de protección de aguas superficiales, la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 4 de mayo de 2016, as. C-346/14, Comisión Europea c. República de Austria, desestima el recurso de incumplimiento interpuesto por la Comisión. En su dictamen motivado, la Comisión Europea sostenía que la autorización del Landeshauptmann der Steiermark (gobernador de Estiria) para la construcción de una central hidroeléctrica en el río Schwarze Sulm era incompatible con el artículo 4.7 de la Directiva 2000/60/CE<sup>7</sup>. En particular, la Comisión fundaba su posición en que, según se desprendía de la propia resolución de aprobación de dicho proyecto (2007), su construcción y puesta en funcionamiento conllevarían un deterioro

---

<sup>7</sup> 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, p. 1.

del estado de la masa de agua superficial del Schwarze Sulm, rebajado del nivel “excelente” al “bueno”, circunstancia que prohíbe el artículo 4.1 de la Directiva 2000/60 y que no es justificable bajo la excepción contemplada en el artículo 4.7, c) de esta<sup>8</sup>. No obstante, el Tribunal de Justicia considera que el proyecto en cuestión sí es susceptible de justificación atendiendo al margen de apreciación que la propia Directiva ofrece a los Estados miembros a la hora de determinar qué modificaciones o alteraciones son “de interés público superior y/o que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad [...] se vean compensados por los beneficios de las nuevas modificaciones o alteraciones para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible” (artículo 4.7, c) Directiva 2000/60)<sup>9</sup>. En este sentido, el Tribunal considera que, en defecto de alegaciones específicas por parte de la Comisión que permitan apreciar en qué medida el proyecto aprobado y los estudios previos realizados son incompletos o erróneos y contravienen los motivos en los que se fundamenta la excepción contemplada en el artículo 4.7, c) de la Directiva, la Comisión no demuestra el incumplimiento alegado<sup>10</sup>. Por ello, el Tribunal desestima el recurso.

### **3. Cuestiones prejudiciales (artículo 267 TFUE)**

#### *3.1. Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero*

Mediante Auto de 17 de diciembre de 2015 (as. C-580/14), Sandra Bitter contra República Federal de Alemania, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) resolvió una petición de decisión prejudicial planteada por el Verwaltungsgericht Berlin (Tribunal de lo contencioso-administrativo de Berlín) acerca de la validez de la segunda frase del artículo 16.3 de la Directiva 2003/87/CE, 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<sup>11</sup>. El litigio principal ante el órgano jurisdiccional remitente, tenía por objeto un recurso interpuesto por la administradora concursal de Ziegelwerk Höxter GmbH —la Sra. Bitter— contra la República Federal en relación con una multa que ésta

---

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera), as. C-346/14, Comisión Europea c. República de Austria, párr. 45.

<sup>9</sup> Sentencia, párr. 70.

<sup>10</sup> *Ibidem*, párr. 82.

<sup>11</sup> 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 (Texto pertinente a efectos del EEE) (DO, L 275, de 25 de octubre de 2003, p. 32).

esta interpuso a la sociedad concursal por haber incumplido con la notificación de emisiones y la entrega de derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono correspondientes al año 2011<sup>12</sup>.

En particular, según alegó la administradora concursal en el marco del litigio principal, Ziegelwerk Höxter, titular de una instalación emisora de gases de efecto invernadero, había finalizado sus actividades antes de la declaración de concurso de septiembre de 2011. Sobre la base de estos hechos, la administradora concursal consideraba que la sociedad no estaba obligada a entregar el informe de emisiones ni los derechos de emisión de equivalente de dióxido de carbono emitido en el ejercicio correspondiente a ese año.

Sin embargo, las autoridades alemanas tenían en su poder un correo electrónico de un antiguo apoderado de la empresa que reconocía la emisión de 3324 toneladas de dióxido de carbono. En atención a ello, las autoridades competentes impusieron una multa pecuniaria de 332300 euros en aplicación de la legislación alemana que transpone el artículo 16.3 de la Directiva 2003/87.

En el marco del recurso interpuesto por la Sra. Bitter contra dicha decisión, el Tribunal de lo contencioso-administrativo de Berlín planteó la siguiente cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia:

¿Es contraria al principio de proporcionalidad la norma prevista en el artículo [16.3], segunda frase, de la Directiva 2003/87, en virtud de la cual la multa por exceso de emisiones será de 100 euros por cada tonelada equivalente de dióxido de carbono emitido por la que el titular u operador de aeronaves no haya entregado derechos de emisión?<sup>13</sup>

En la medida en que la resolución del Tribunal de Justicia sobre la cuestión prejudicial planteada se basa claramente en su jurisprudencia previa, este decidió resolver mediante auto motivado en virtud del artículo 99 de su Reglamento de Procedimiento<sup>14</sup>. Basándose, pues, en su sentencia de 17 de octubre de 2013 as. C-203/12, *Billerud Karlsborg AB y Billerud Skärblacka AB c. Naturvårdsverket*<sup>15</sup>, el Tribunal de Justicia

---

<sup>12</sup> Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) de 17 de diciembre de 2015, asunto C-580/14, *Sandra Bitter c. República Federal de Alemania*, párr. 2.

<sup>13</sup> Auto, párr. 20.

<sup>14</sup> *Ibidem*, párr. 21.

<sup>15</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 17 de octubre de 2013, as. C-203/12, *Billerud Karlsborg AB y Billerud Skärblacka AB contra Naturvårdsverket* (Rec. 2013-I, p. 664).

estimó que el análisis de la cuestión prejudicial no planteaba ningún elemento que pudiese afectar la validez del artículo 16.3 de la Directiva 2003/87 desde el punto de vista de su compatibilidad con el principio de proporcionalidad, según su formulación en el Derecho de la Unión Europea<sup>16</sup>

Por otro lado, en su sentencia de 28 de abril de 2016, Borealis Polyolefine GmbH y otros<sup>17</sup> el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) abordó una serie de cuestiones prejudiciales remitidas por el Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Tribunal regional de lo contencioso-administrativo de Baja Austria), el Raad van State (Consejo de Estado neerlandés) y el Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal administrativo regional de lo contencioso-administrativo del Lacio, Italia) sobre la validez de una serie de disposiciones contenidas en decisiones de la Comisión Europea adoptadas en aplicación de la Directiva 2003/87. Los distintos litigios principales que subyacen a esta sentencia prejudicial enfrentan a empresas productoras de gases de efecto invernadero con las autoridades nacionales austriacas, italianas y holandesas competentes en materia de asignación gratuita de derechos de emisión de dichos gases en relación con las asignaciones de derechos de emisión para el período 2012-2020 adoptadas en aplicación del factor de corrección uniforme intersectorial (en adelante, factor de corrección) establecido en el artículo 10bis.5 de la Directiva 2003/87<sup>18</sup>.

En particular, las cuestiones prejudiciales planteadas por los distintos tribunales remitentes solicitan que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre la validez del artículo

---

Véase también CARDESA-SALZMANN, A., “Jurisprudencia ambiental de la Unión Europea”, *Revista Catalana de Dret Ambiental* Vol. IV Núm. 2 (2013), pp. 1-17, en pp. 16 y 17.

<sup>16</sup> Auto, párr. 35.

<sup>17</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 28 de abril de 2016, as. ac. C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 y C-391/14 a C.393/14, Borealis Polyolefine GmbH c. Bundesminister für Land-, Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, OMV Refining & Marketing GmbH c. Bundesminister für Land-, Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, DOW Benelux BV e.a. c. Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, Esso Italiana Srl, Eni SpA y Linde Gas Italia Srl c. Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto pel protocollo di Kyoto, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dell’Economia e delle Finanze, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Api Raffineria di Ancona SpA c. Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di proyecto pel protocollo di Kyoto, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dello Sviluppo económico, Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA c. Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle actividades de proyecto pel protocolo de Kyoto, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dello Sviluppo económico, Dalmine SpA c. Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle actividades de proyecto pel protocolo de Kyoto, Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministero dello Sviluppo económico.

<sup>18</sup> Sentencia, párr. 2.

15.3 de la Decisión 2011/278/UE<sup>19</sup>, así como sobre la validez del artículo 4 y anexo II de la Decisión 2013/448/UE<sup>20</sup>, en la medida en que dichas disposiciones pudiesen incurrir en una modificación de aspectos esenciales de la Directiva 2003/87.

Después de haber descartado la inadmisibilidad de las cuestiones prejudiciales planteadas, en la medida en que consideró que las empresas demandantes en los litigios principales carecían de legitimación activa para impugnar la validez de dichas decisiones ante el Tribunal General sobre la base del artículo 263 TFUE<sup>21</sup>, el Tribunal de Justicia confirmó la validez del artículo 15.3 de la Decisión 2011/278<sup>22</sup>. Por el contrario, declaró la nulidad del artículo 4 y del anexo II de la Decisión 2013/448<sup>23</sup>. No obstante, en atención a la petición formulada por la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia limita en el tiempo los efectos de la declaración de invalidez de dichas disposiciones de la Decisión 2013/448

[D]e modo que, por una parte, dicha declaración únicamente surta efectos tras un plazo de diez meses que comenzará en la fecha en que se dicte la presente sentencia, al objeto de permitir que la Comisión proceda a adoptar las medidas necesarias y de modo que, por otra parte, no puedan impugnarse las medidas que hasta que termine dicho plazo se hayan adoptado de conformidad con las disposiciones anuladas<sup>24</sup>.

### 3.2. Residuos

Mediante sentencia de 26 de noviembre de 2015, as. C-487/14, SC Total Waste Recycling SRL c. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Séptima) resolvió una petición de decisión prejudicial planteada por el Fővárosi Közigazgatási és Munkaügyi Bíróság

---

<sup>19</sup> Decisión 2011/278/UE de la Comisión, de 27 de abril de 2011, por la que se determinan las normas transitorias de la Unión para la armonización de la asignación gratuita de derechos de emisión con arreglo al artículo 10 bis de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo [notificada con el número C(2011) 2772]. DO, L 130, de 17 de mayo de 2011, p. 1.

<sup>20</sup> Decisión 2013/448/UE de la Comisión, de 5 de septiembre de 2013, relativa a las medidas nacionales de aplicación para la asignación gratuita transitoria de derechos de emisión de gases de efecto invernadero con arreglo al artículo 11, apartado 3, de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo [notificada con el número C(2013) 5666] (Texto pertinente a efectos del EEE). DO, L 240, de 7 de septiembre de 2013, p. 27.

<sup>21</sup> Sentencia, párr. 43-58.

<sup>22</sup> Sentencia, párr. 85.

<sup>23</sup> *Ibidem*, párr. 99.

<sup>24</sup> *Ibidem*, párr. 111.

(Tribunal de lo contencioso-administrativo y de lo social de Budapest) sobre la interpretación de una serie de disposiciones del Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos<sup>25</sup>, en su versión modificada por el Reglamento (CE) nº 669/2008 de la Comisión, de 15 de julio de 2008<sup>26</sup>. El litigio principal, en cuyo marco se suscitó dicha petición, enfrentaba la empresa SC Total Waste Recycling SRL con la Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség (autoridad nacional húngara encargada de la inspección de la protección del medio ambiente y de la naturaleza) a propósito de una multa administrativa que dicha autoridad impuso por infracciones al Reglamento 1013/2006 y a la normativa legal y reglamentaria de Hungría en relación con el traslado de residuos<sup>27</sup>.

En efecto, en octubre de 2013 un camión de Total Waste Recycling cargado con un tipo de residuos sujetos al procedimiento de notificación y autorización previas por escrito fue sometido a un control fronterizo a su entrada en territorio húngaro. En el transcurso de dicho control se determinó que el traslado había sido debidamente autorizado y cumplía, en principio, todos los requisitos legales. No obstante, el itinerario autorizado para dicho traslado contemplaba la entrada en territorio húngaro por un puesto fronterizo distinto. A este respecto, Total Waste Recycling alegó que dicha discrepancia se debió, esencialmente, a un error de comunicación con el conductor del camión.

Ante estas circunstancias, la decisión de imponer la multa administrativa se fundamentaba en que el traslado de residuos en cuestión constituía “traslado ilícito” con arreglo al artículo 2.35, d) del Reglamento 1013/2006 al no haber entrado el cargamento por el puesto fronterizo indicado en las autorizaciones y al no haber comunicado la empresa el cambio de itinerario a las autoridades competentes<sup>28</sup>. Total Waste Recycling interpuso recurso contra dicha decisión ante el Tribunal de lo contencioso-administrativo y de lo social de Budapest. Ante las dudas que le suscitaba la interpretación del Reglamento 1013/2006, este elevó cuatro cuestiones prejudiciales al

---

<sup>25</sup> Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de junio de 2006, relativo a los traslados de residuos (DO, L 190, de 12 de julio de 2006, p. 1).

<sup>26</sup> Reglamento (CE) nº 669/2008 de la Comisión, de 15 de julio de 2008, por el que se completa el anexo IC del Reglamento (CE) nº 1013/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo a los traslados de residuos (Texto pertinente a efectos del EEE)(DO, L 188, de 16 de julio de 2008, p. 7).

<sup>27</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Séptima) de 26 de noviembre de 2015, as. C-487/14, SC Total Waste Recycling SRL c. Országos Környezetvédelmi és Természetvédelmi Főfelügyelőség, párr. 2.

<sup>28</sup> Sentencia, párr. 21-23.

Tribunal de Justicia sobre el alcance de algunas de sus disposiciones, así como sobre la proporcionalidad de la sanción impuesta.

En su sentencia, el Tribunal de Justicia abordó de forma conjunta las tres primeras cuestiones planteadas, al entender que el tribunal remitente preguntaba esencialmente lo siguiente:

[S]i el artículo [17.1] del Reglamento nº 1013/2006 debe interpretarse en el sentido de que el traslado de residuos como los incluidos en el anexo IV de ese Reglamento en el país de tránsito por un puesto fronterizo distinto del especificado en el documento de notificación y autorizado por las autoridades competentes debe considerarse un cambio sustancial que afecta a los pormenores o condiciones del traslado autorizado, según se establece en esa disposición, y, en caso afirmativo, si el hecho de no haber informado a las autoridades competentes de dicho cambio da lugar a que el traslado de residuos sea ilícito al haberse efectuado “de un modo que no apare[ce] especificado materialmente en los documentos de notificación” en el sentido del artículo [2.35, d)] de dicho Reglamento<sup>29</sup>.

Apoyándose en una interpretación literal y teleológica de las disposiciones del Reglamento 1013/2006, el Tribunal de Justicia estimó que el cambio del puesto fronterizo de entrada en el territorio de un Estado miembro, según se había producido en este caso, es constitutivo de un “cambio sustancial” que afecta a las condiciones del traslado autorizado y que debe, por consiguiente, ser comunicado a las autoridades competentes<sup>30</sup>. En ausencia de dicha comunicación, el traslado debe considerarse ilícito en la medida en que el traslado realizado es distinto del indicado en la notificación al haberse efectuado “de un modo que no aparec[e] especificado materialmente en los documentos de notificación” (artículo 2.35, d) del Reglamento 1013/2006)<sup>31</sup>. Esta apreciación se fundamenta, por lo demás, en la finalidad de dichos trámites administrativos, que no es otra que la de permitir a las autoridades competentes ejercer sus funciones de vigilancia y control, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento<sup>32</sup>.

Finalmente, la cuarta cuestión prejudicial planteada por el tribunal remitente iba encaminada a obtener criterios interpretativos del artículo 50.1 del Reglamento

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, párr. 27.

<sup>30</sup> *Ibidem*, párr. 35.

<sup>31</sup> *Ibidem*, párr. 37.

<sup>32</sup> *Ibidem*, párr. 42.

1013/2006 en relación con la aplicación del principio de proporcionalidad al régimen sancionador establecido por la legislación húngara. A este respecto, el Tribunal de Justicia estimó que dicha disposición debe ser interpretada en el sentido de que una sanción pecuniaria como la recurrida en el litigio principal, cuyo importe de base equivale al de la multa impuesta en caso de infracción de la obligación de obtener una autorización y de presentar una notificación previa por escrito, “sólo puede considerarse proporcionada si las circunstancias que caracterizan la infracción cometida permiten constatar que se trata de infracciones de gravedad equivalente”<sup>33</sup> Prosigue el Tribunal de Justicia afirmando que lo siguiente:

Corresponde al órgano jurisdiccional nacional verificar, tomando en consideración todas las circunstancias fácticas y jurídicas que caractericen el asunto del que conoce, especialmente los riesgos que puede causar la infracción en el ámbito de la protección del medio ambiente de la salud humana, si el importe de la sanción no va más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos que consisten en garantizar un nivel elevado de protección del medio ambiente y de la salud humana<sup>34</sup>

### 3.3. Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres

Mediante sentencia de 14 de enero de 2016, as. C-399/14, Grüne Liga Sachsen eV y otros c. Freistaat Sachsen, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) resuelve una petición de decisión prejudicial planteada por el Bundesverwaltungsgericht (Tribunal supremo de lo contencioso-administrativo de Alemania) en relación con la interpretación de determinados apartados del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres<sup>35</sup> (Directiva hábitats).

Las cuestiones prejudiciales planteadas por el tribunal remitente se sustancian en el marco de un recurso de casación interpuesto por una organización no gubernamental ambientalista —Grüne Liga Sachsen— contra una sentencia de diciembre de 2011 del Sächsisches Obergerverwaltungsgericht (Tribunal superior de lo contencioso-administrativo del Land de Sajonia) que desestimaba un recurso previo contra la

---

<sup>33</sup> *Ibidem* párr. 57.

<sup>34</sup> *Idem*.

<sup>35</sup> Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO, L 206, de 22 de julio de 1992, p. 7).

aprobación en febrero de 2004, del proyecto de construcción del puente de tráfico rodado “Waldschlösschenbrücke” sobre el río Elba a su paso por el centro urbano de Dresde. Con posterioridad a dicha aprobación, en diciembre del mismo año (2004), la Comisión Europea incluyó el valle del Elba entre Schöna y Mühlberg en la lista de los lugares de importancia comunitaria (LIC) regulados por la Directiva hábitats y en octubre de 2006 el Consejo de Gobierno de Dresde declaró dicho lugar — a excepción de la parte situada en el centro urbano de Dresde — como zona especial de conservación de las aves y de sus hábitats. La construcción del puente “Waldschlösschenbrücke” comenzó en noviembre de 2007, una vez que el Tribunal superior de lo contencioso-administrativo del Land de Sajonia desestimó definitivamente la suspensión cautelar demandada por Grüne Liga Sachsen. Las obras concluyeron en 2013.

La resolución de aprobación del proyecto de febrero de 2004, por su parte, se apoyaba en un estudio del impacto sobre la flora, la fauna y el hábitat que afirmaba que el proyecto no iba a tener repercusiones negativas significativas ni duraderas en los objetivos de conservación del lugar. No obstante, dicho estudio no respondía a las exigencias que se derivan del artículo 6 de la Directiva hábitats. En octubre de 2008, iniciada ya la construcción del puente, la Dirección Regional de Dresde aprobó un nuevo estudio limitado de los efectos del proyecto para verificar, por una parte, si podía afectar al LIC de forma apreciable en el sentido del artículo 6.3 de la Directiva hábitats, y si, por otra, concurrían los requisitos exigidos por el artículo 6.4 para una excepción. El resultado de dicho estudio constató, precisamente, la posibilidad de autorizar el proyecto sobre la base de este último precepto.

En estas circunstancias, el Tribunal supremo de lo contencioso-administrativo de Alemania consideró necesario plantear una serie de cuestiones prejudiciales acerca del alcance del artículo 6 de la Directiva hábitats:

- 1) ¿Debe interpretarse el artículo 6, apartado 2, de la Directiva “hábitats”, en el sentido de que un proyecto de construcción de un puente que fue aprobado antes de la inclusión de la zona en la lista de los LIC y que no está directamente relacionado con la gestión de dicha zona debe someterse, antes de su ejecución, a una evaluación de sus repercusiones, si el lugar ha sido incluido en la lista después de haberse concedido la autorización pero antes de comenzar la ejecución, y antes de

concederse la autorización sólo tuvo lugar una evaluación de riesgos o una evaluación preliminar?

2) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión:

Al realizar la evaluación *a posteriori*, ¿debe la autoridad nacional observar los preceptos del artículo 6, apartados 3 y 4, de la Directiva “hábitats” si ya pretendió atenerse a ellos cautelarmente en la evaluación de riesgos o en la evaluación preliminar que precedió a la concesión de la autorización?

3) En caso de respuesta afirmativa a la primera cuestión y de respuesta negativa a la segunda:

¿Qué exigencias debe cumplir, con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva “hábitats”, la evaluación *a posteriori* de una autorización ya concedida para un proyecto, y cuál es el momento que ha de tomarse como referencia para tal evaluación?

4) En un procedimiento complementario dirigido a subsanar un error detectado en una evaluación *a posteriori* con arreglo al artículo 6, apartado 2, de la Directiva “hábitats” o en una evaluación de las repercusiones con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la misma Directiva, ¿debe tenerse en cuenta, mediante las correspondientes modificaciones de las exigencias de la evaluación, que la obra fue construida y puesta en servicio porque la resolución por la que se aprobaba el proyecto era inmediatamente ejecutiva y no prosperó un procedimiento de medidas provisionales sin que hubiera posibilidad de recurso? ¿Resulta aplicable lo anterior, en todo caso, a la necesaria evaluación *a posteriori* de soluciones alternativas en el marco de una resolución con arreglo al artículo 6, apartado 4, de la Directiva “hábitats”?<sup>36</sup>

En relación con la primera cuestión prejudicial planteada, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea interpreta el artículo 6.2 de la Directiva hábitats en el sentido de que no impone de forma inequívoca, cuando la evaluación previa no responde a los requisitos del artículo 6.3, la obligación de realizar una nueva evaluación del impacto de un plan o proyecto aprobado antes de la declaración del lugar en cuestión como LIC. Aunque el artículo 6.2 no contemple expresamente medidas de protección específicas como la evaluación o reevaluación de las repercusiones de un proyecto sobre los hábitats y las especies protegidos, el Tribunal de Justicia considera, no obstante, que dicha disposición sí establece “una obligación de protección general, con el fin de que se

---

<sup>36</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Tercera) de 14 de enero de 2016, as. C-399/14, *Grüne Liga Sachsen eV y otros c. Freistaat Sachsen*, párr. 29.

adopten medidas de protección adecuadas para evitar deterioros y alteraciones que puedan tener efectos apreciables en relación con los objetivos de la Directiva”<sup>37</sup>. En este sentido, el Tribunal de Justicia también considera que, en principio, el artículo 6.2 permite un “control *a posteriori*” de las repercusiones de los proyectos existentes en el lugar afectado, para lo que los Estados miembros disponen de cierto margen de apreciación dentro de los límites que establecen los objetivos de la Directiva hábitats<sup>38</sup>. Aun así, el Tribunal de Justicia recuerda su línea jurisprudencial consolidada, conforme a la cual “la propia existencia de la probabilidad o del riesgo de que una actividad económica realizada en un lugar protegido ocasione perturbaciones significativas para una especie puede constituir una infracción del artículo [6.2] de la Directiva hábitats, sin que sea necesario probar que existe una relación de causalidad entre esa actividad y la perturbación”<sup>39</sup>. Así pues, de concurrir tal probabilidad o riesgo de causar perturbaciones significativas, el artículo 6.2 impondría el deber de realizar una evaluación *a posteriori* de las repercusiones de un proyecto que afecte al LIC. Corresponde sin embargo al juez nacional apreciar en su caso dichas circunstancias a la luz de las pruebas de las que disponga.

Por lo que respecta a la tercera cuestión prejudicial, que versa en esencia sobre los requisitos que debe cumplir y la fecha de referencia de una evaluación *a posteriori* basada en el artículo 6.2 de la Directiva hábitats, el Tribunal de Justicia estima que los apartados 2 y 3 del artículo 6 deben interpretarse como un conjunto coherente a la luz de los objetivos de conservación de hábitats naturales y de especies que fija dicha Directiva. En consecuencia, el Tribunal de Justicia considera que cualquier evaluación *a posteriori* acordada sobre la base del artículo 6.2 “deberá definir de forma pormenorizada qué riesgos de deterioro o de alteraciones que puedan tener un efecto apreciable, en el sentido de la referida disposición, conlleva la ejecución del plan o proyecto de que se trate, y efectuarse conforme a lo exigido por el artículo [6.3] de la misma Directiva”<sup>40</sup>. Además, el Tribunal señala en este sentido que cualquier excepción que las autoridades pretendan invocar sobre la base de razones imperiosas de interés público de primer orden para autorizar un plan o proyecto en el marco de un LIC (artículo 6.4 Directiva hábitats) requiere, en toda circunstancia, que se hayan analizado

---

<sup>37</sup> Sentencia, párr. 37.

<sup>38</sup> *Ibidem*, párr. 38-41.

<sup>39</sup> *Ibidem*, párr. 42 y jurisprudencia allí citada.

<sup>40</sup> *Ibidem*, párr. 54.

previamente las repercusiones del plan o proyecto en cuestión de conformidad con el artículo 6.3<sup>41</sup>. No obstante, de conformidad con el artículo 4.5 de la Directiva hábitats, “ninguna medida adoptada sobre la base del artículo [6.2] de dicha Directiva puede referirse a una fecha que se sitúe en un periodo en que el lugar en cuestión no figuraba en la lista de los LIC”<sup>42</sup>. Para evitar, sin embargo, que el objetivo primordial de la Directiva se vea frustrado por apoyarse en una evaluación parcial del estado de conservación de los hábitats y las especies, ocultándose factores que hubieran provocado o que pudiesen seguir provocando deterioro o alteraciones significativas, toda evaluación *a posteriori* de un plan o proyecto basada en el artículo 6.2

[D]ebe tener en cuenta todos los elementos existentes en el momento de la inclusión del indicado lugar en la lista de los LIC, así como todas las repercusiones producidas o que pudieran producirse sobre el referido lugar después de esa fecha a raíz de la ejecución parcial o total de ese plan o de ese proyecto.<sup>43</sup>

Habida cuenta de su contestación a la tercera pregunta, el Tribunal de Justicia no consideró necesario responder a la segunda.

Finalmente, en la cuarta cuestión prejudicial, el Tribunal supremo de lo administrativo-contencioso de Alemania solicitaba la interpretación del artículo 6 de la Directiva hábitats en relación con la implicación práctica de una eventual obligación de evaluación *a posteriori* de un proyecto que, una vez aprobado, era directamente ejecutivo, la resolución que desestimó el recurso que solicitaba medidas cautelares ya no admitía recurso en su contra y, en definitiva, el proyecto ya estaba ejecutado. A este respecto, el Tribunal de Justicia estima que las exigencias que se derivan de los apartados 2 y 3 del artículo 6 de la Directiva hábitats no pueden verse modificadas por circunstancias procedimentales internas como el carácter directamente ejecutivo de la decisión de aprobación y el carácter firme de la resolución judicial que desestima las medidas cautelares solicitadas por Grüne Liga Sachsen. Si de la nueva evaluación *a posteriori* se deriva que la construcción o la puesta en servicio del puente Waldschlösschenbrücke ya ha provocado o puede provocar un deterioro o alteraciones significativas sobre los objetivos de conservación de la Directiva hábitats, aún cabría la posibilidad de invocar las excepciones contempladas en el artículo 6.4, basadas en

---

<sup>41</sup> *Ibidem*, párr. 57.

<sup>42</sup> *Ibidem*, párr. 59.

<sup>43</sup> *Ibidem*, párr. 61.

razones imperiosas de interés público de primer orden, cuando no existan soluciones alternativas. En la búsqueda y evaluación de posibles soluciones alternativas, el Tribunal considera que no se puede ignorar:

[N]i el deterioro o alteración que haya podido ocasionar la construcción o la puesta en servicio de la obra de que se trata, ni los posibles beneficios que se deriven de ella. De ese modo, la evaluación de las soluciones alternativas exige que se ponderen, por un lado, las consecuencias medioambientales que implicaría mantener o limitar la utilización de la obra controvertida, incluida su clausura o, incluso, su demolición y, por otro, los intereses públicos de primer orden que justificaron su construcción<sup>44</sup>

Por último, atendiendo a la petición del Tribunal supremo de lo contencioso-administrativo alemán sobre la ponderación de los costes económicos de las medidas alternativas, incluida la eventual demolición de la infraestructura construida en contravención de los objetivos medioambientales de conservación de los hábitats y especies protegidas, el Tribunal de Justicia establece que

[T]al coste económico no tiene la misma importancia que el objetivo de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y floras silvestres que persigue la Directiva hábitats. De este modo, habida cuenta de la interpretación estricta del artículo [6.4] de dicha directiva [...] no puede admitirse que sólo pueda ser determinante para la elección de soluciones alternativas en virtud de dicha disposición el coste económico de tales medidas.<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, párr. 74.

<sup>45</sup> *Ibidem*, párr. 77.