

JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA

ROSA GILES CARNERO

Profesora Titular de Derecho Internacional Público

Universidad de Huelva

Sumario: 1. Consideraciones introductorias. 2. Recursos por incumplimiento. 3. Recursos de anulación. 4. Cuestiones prejudiciales. 4.1. Aguas. 4.2. Prevención y control integrados de la contaminación. 4.3. Organismos modificados genéticamente. 4.4. Protección de especies de fauna y flora mediante el comercio.

1. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

En el período comprendido entre el 1 de abril y el 30 de septiembre de 2022, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea cabe destacar diez sentencias en asuntos relacionados con el derecho ambiental que resultan de interés para esta Crónica. El Tribunal se pronunció en relación a cuatro procedimientos por incumplimiento incoados por la Comisión Europea en el marco del artículo 258 TFUE. En las sentencias emitidas se abordó en dos casos la responsabilidad de Bulgaria, y uno las de Eslovaquia y Francia, por incumplimiento de diferentes normas sobre protección ambiental. En todos los casos, el resultado de las sentencias fue la declaración de incumplimiento.

Asimismo, en el período examinado en esta crónica, se dictaron dos sentencias en respuesta a recursos de anulación interpuestos conforme al artículo 263 TFUE, contra actos de las instituciones y órganos de la Unión Europea adoptados en aplicación de normativa con incidencia ambiental. El Tribunal General resolvió y desestimó ambos recursos.

Hay que añadir, por último, que en el mismo período se dictaron cuatro sentencias en respuesta a peticiones de decisión prejudicial remitidas al Tribunal de Justicia por órganos jurisdiccionales nacionales, en relación con la interpretación de distintas disposiciones de contenido ambiental del derecho de la Unión Europea. Las cuestiones abordadas en estos pronunciamientos son

diversas, de forma que se han incluido en este apartado cuatro epígrafes referidos a las diferentes materias abordadas en las sentencias. En el primer epígrafe aparece una sentencia relativas a la normativa europea sobre aguas; el segundo incluye una sentencia relativa a la normativa sobre prevención y control integrados de la contaminación; el tercer epígrafe introduce una sentencia sobre organismos modificados genéticamente; y, por último, se incluye un apartado con una sentencia sobre protección de especies de fauna y flora mediante el comercio.

2. RECURSOS POR INCUMPLIMIENTO

En el periodo comprendido en la presente crónica, se dictaron cuatro sentencias en respuesta a recursos por incumplimiento. Por orden cronológico, cabe reseñar las dos primeras, dictadas el mismo día. En la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Décima) de 28 de abril de 2022, as. C-286/21, Comisión Europea contra República Francesa, se declaró el incumplimiento por parte del Estado de diversos apartados de la Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire y a una atmósfera más limpia en Europa¹.

El Tribunal declaró el incumplimiento del artículo 13.1 de esta Directiva, en relación con su anexo XI, debido a que se había superado de forma sistemática y persistente el valor límite diario aplicable a las concentraciones de micropartículas (PM10) en las zonas y en los periodos analizados. En la sentencia se recordó su reiterada jurisprudencia en la que se ha manifestado que superar los valores límite fijados para los contaminantes en el aire es, en sí mismo, suficiente para señalar una infracción de las disposiciones combinadas del artículo 13.1, y del anexo XI de la Directiva 2008/50, al tiempo que detectar una tendencia a la baja no impide mantener la calificación de la infracción como sistemática y persistente². Asimismo, se declaró el incumplimiento del artículo 23.1 de la Directiva, en relación a su Anexo XV, al no asegurar el Estado que los planes sobre calidad del aire incluyeran las medidas adecuadas para que el período de superación de este valor límite fuera lo más breve posible en las áreas analizadas. Para llegar a esta conclusión, el Tribunal recordó que era necesario

¹ 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 21 de mayo de 2008, p. 1.

² Véanse párrafos 43 y 46.

un análisis caso por caso, lo que en el asunto planteado llevó a la evaluación de los datos y la ponderación del tiempo transcurrido con los valores límites superados³.

En el mismo día que la anterior, se dictó la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Séptima) de 28 de abril de 2022, as. C-510/20, Comisión Europea contra República de Bulgaria, en la que se declaró el incumplimiento del Estado de la Directiva marco sobre la estrategia marina, de 17 de junio de 2008⁴. El Tribunal analizó los datos aportados y señaló que el Estado había incumplido los artículos 17 y 5 de la Directiva, al no haber revisado, en el plazo previsto, la evaluación inicial y la definición del buen estado medioambiental y de los objetivos medioambientales, y no haber comunicado a la Comisión los detalles de las actualizaciones efectuadas tras esas revisiones⁵. A este respecto, el Tribunal señaló que la Directiva no establece ninguna excepción a esta obligación⁶.

El tercer pronunciamiento que puede señalarse en este periodo se incluyó en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Séptima) de 12 de mayo de 2022, as. C-573/19, Comisión Europea contra República de Bulgaria, en la que nuevamente se declaró el incumplimiento de la Directiva 2008/50/CE relativa a la calidad del aire y a una atmósfera más limpia en Europa. El Tribunal analizó los datos disponibles para determinar que no se había evitado que se superasen de forma sistemática y persistente el valor límite horario fijado para el dióxido de azufre (SO₂) en los espacios y los periodos evaluados, de forma que se había vulnerado el artículo 13.1 y el anexo XI de la Directiva⁷. Asimismo, se declaró que no se habían adoptado las medidas adecuadas para garantizar el cumplimiento de los valores límite fijados para el SO₂, de forma que se había vulnerado el artículo 23.1, y el anexo XV de la Directiva⁸.

³ Véanse párrafos 69 y 77.

⁴ Directiva 2008/56/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 17 de junio de 2008, por la que se establece un marco de acción comunitaria para la política del medio marino (Directiva marco sobre la estrategia marina), DO, L 164, de 25 de junio de 2008, p. 19.

⁵ Véase párrafo 49.

⁶ Véase párrafo 45.

⁷ Véanse párrafos 60 y 78.

⁸ Véase párrafo 149.

Como último pronunciamiento de este apartado, se incluye la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) de 22 de junio de 2022, as. C-661/20, Comisión Europea contra República Eslovaca, en la que se declaró el incumplimiento del Estado de la Directiva Hábitats y la Directiva Aves⁹. El objeto de controversia en este caso fue la actividad del Estado en relación a las Zonas de Protección Especial designadas para la conservación del urogallo, valorando el Tribunal que no se habían tomado las medidas adecuadas para su mantenimiento. En particular, en la sentencia se declaró el incumplimiento del artículo 6.3 y 7 de la Directiva Hábitats, y del artículo 4.1 de la Directiva Aves, al “haber eximido los programas de mantenimiento de los bosques y sus modificaciones, las cortas de emergencia y las medidas destinadas a prevenir las amenazas que pesan sobre los bosques y a eliminar las consecuencias de los daños causados por catástrofes naturales de la obligación, cuando puedan afectar a zonas Natura 2000, de ser sometidos a una adecuada evaluación de sus repercusiones en la zona de que se trate, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicha zona; al no haber adoptado las medidas adecuadas para impedir el deterioro de los hábitats y las alteraciones con efectos apreciables en las ZPE designadas para la conservación del urogallo [...]; al no haber adoptado las medidas de conservación especiales aplicables al hábitat del urogallo (*Tetrao urogallus*) en las ZPE designadas para su conservación con el fin de asegurar su supervivencia y su reproducción en su área de distribución [...]”¹⁰.

3. RECURSOS DE ANULACIÓN

En el período revisado en esta crónica, se emitieron dos sentencias en respuesta a recursos de anulación presentados contra actos de la Unión Europea con contenido ambiental. Las pretensiones de la solicitante no fueron aceptadas en la sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 7 de septiembre 2022, as. T-123/21, Stowarzyszenie chłodnictwa klimatyzacji i pomp ciepła contra Comisión Europea, en la que se rechazó la anulación de la Decisión de la

⁹ 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; y 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 1992, p. 7.

¹⁰ Véase párrafo 137.

Comisión Europea de 15 de diciembre de 2020 de inclusión en el registro electrónico de hidrofluorocarburos (HFC) de la reducción de sus cuotas de conformidad con el artículo 25.2 del Reglamento (UE) n.º 517/2014 sobre los gases fluorados de efecto invernadero¹¹.

La demandante fundamentó su recurso de anulación en la alegación de infracción del artículo 2.10 del Reglamento n.º 517/2014, basada en tres motivos: este precepto no implicaría “que el concepto de «comercialización» se aplique cuando los HFC se despachen a libre práctica en la Unión, en circunstancias en las que los productos se almacenan sin estar necesariamente destinados a la venta dentro de la Unión”; “la interpretación del concepto de «puesta en el mercado» debe ser conforme con la finalidad del Reglamento n.º 517/2014”; y “, dado que un operador no puede designar, en la fase de declaración en aduana, el destino futuro de los productos, es necesario distinguir entre los HFC suministrados o puestos a disposición por un tercero en la Unión, que deben imputarse a las cuotas de comercialización de HFC asignadas, y las que entran en el ámbito de aplicación del artículo 15, apartado 2, del Reglamento n.º 517/2014, que no deben imputarse”¹². Estos fundamentos no fueron admitidos por el Tribunal General.

También fue desestimatorio el resultado de la sentencia del Tribunal General (Sala Primera) de 8 de junio de 2022, as. T-92/21, Darment Oy contra Comisión Europea, mediante la que se declaró la nulidad de la decisión de la Comisión Europea de 15 de diciembre de 2020 relativa a la inscripción en el registro electrónico de cuotas de puesta en el mercado de hidrofluorocarburos (HFC) de su cuota para el año 2021, así como para los años 2019 y 2020. En este caso la demandante invocó dos motivos. El primero fue la infracción del artículo 266 TFUE por no ejecutar la Comisión la sentencia de 28 de mayo de 2020, Darment/Comisión, as. T-739/18¹³. Como segundo motivo la demandante alegó que la Comisión no había motivado la decisión impugnada, y que, al rechazar su solicitud por motivos relacionados con la imposibilidad técnica de modificar las

¹¹ Reglamento (UE) n.º 517/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre los gases fluorados de efecto invernadero y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 842/2006, DO, L 150, de 20 de mayo de 2014, p. 195.

¹² Véanse párrafos 29, 30, 33 y 34.

¹³ Véase párrafo 43.

indicaciones inscritas en el registro HFC, la Comisión había infringido la sentencia señalada¹⁴. El Tribunal rechazó la pertinencia de ambos motivos.

4. CUESTIONES PREJUDICIALES

4.1. Aguas

En el periodo comprendido en la presente crónica, el Tribunal de Justicia resolvió una cuestión prejudicial relativa a la normativa europea en el ámbito de la política de aguas. La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda), de 5 de mayo de 2022, as. C-525/20, Association France Nature Environnement contra Primer Ministro de Francia y Ministra de Transición Ecológica y Solidaria, resolvió una pregunta planteada por el Consejo de Estado de Francia, actuando como Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo, sobre la interpretación del artículo 4 de la Directiva marco del agua, de 23 de octubre de 2000¹⁵. En el litigio principal se cuestionó la legalidad de un decreto relativo a los planes rectores de ordenación y gestión de las aguas, y para su resolución el Consejo de Estado preguntó al Tribunal de Justicia si el artículo 4 de la Directiva permitía a los Estados no tener en cuenta las repercusiones temporales de corta duración sobre el estado del agua superficial al autorizar un programa o un proyecto, y si era así, las condiciones que tendrían que cumplir estos programas y proyectos¹⁶.

El Tribunal resolvió esta cuestión declarando que el artículo 4 de la Directiva

“debe interpretarse en el sentido de que no permite a los Estados miembros, al apreciar la compatibilidad de un programa o de un proyecto concreto con el objetivo de prevenir el deterioro de la calidad de las aguas, no tener en cuenta las repercusiones temporales de corta duración y sin consecuencias a largo plazo en estas, a menos que sea evidente que tales repercusiones, por su naturaleza, apenas tienen incidencia sobre el estado de las masas de agua afectadas y no pueden implicar su «deterioro», en el sentido de la citada disposición. Cuando, en el marco del procedimiento de autorización de un programa o de un proyecto, las autoridades nacionales competentes determinan que este puede provocar tal deterioro, dicho programa o

¹⁴ Véase párrafo 60.

¹⁵ 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.

¹⁶ Véanse párrafos 2 y 21.

proyecto solo puede ser autorizado, aun cuando el deterioro sea de carácter temporal, si se cumplen las condiciones establecidas en el artículo 4, apartado 7, de la citada Directiva”.

La remisión al apartado 7 del precepto analizado resulta, por lo tanto, fundamental, ya que señala las condiciones que tendrían que cumplirse para la autorización del programa o proyecto. Respecto a estas condiciones, el Tribunal expresó algunas precisiones. En la sentencia puede leerse que “por lo que se refiere, en particular, a los proyectos destinados a proteger o mejorar el estado de las masas de agua superficial, como los proyectos de «recuperación del estado natural», mencionados por el Gobierno francés, *a priori* tales proyectos parecen responder a un interés general superior o implican que los beneficios para el medio ambiente y la sociedad que se derivan de la realización de los objetivos enunciados en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60 son inferiores a los beneficios resultantes para la salud humana, el mantenimiento de la seguridad humana o el desarrollo sostenible, como exige el artículo 4, apartado 7, letra c), de esa Directiva”¹⁷. Asimismo, se señaló que en

“cuanto a la condición establecida en el artículo 4, apartado 7, letra b), de la Directiva 2000/60 de que «los motivos de las modificaciones o alteraciones se consignen y expliquen específicamente en el plan hidrológico de cuenca exigido con arreglo al artículo 13 [de dicha Directiva] y [de] que los objetivos se revisen cada seis años», de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia (sentencia de 4 de mayo de 2016, Comisión/Austria, C-346/14, EU:C:2016:322, apartados 66 y 68 y jurisprudencia citada) y del tenor de la parte A, punto 5, del anexo VII de la citada Directiva se desprende que puede considerarse cumplida cuando las razones que hayan dado origen al proyecto de que se trate solo se contengan, en la fecha en que se autorizó dicho proyecto, en la decisión de autorización de este”¹⁸.

4.2. Prevención y control integrados de la contaminación

En el período temporal fijado por esta crónica, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea resolvió una cuestión prejudicial relativa a la interpretación de normativa europea en materia de prevención y control integrados de la contaminación.

¹⁷ Véase párrafo 43.

¹⁸ Véase párrafo 44.

Mediante la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 2 de junio de 2022, as. C-43/21, FCC Česká republika s. r. o., contra Ministerio de Medio Ambiente, Distrito de Praha-Ďáblice de República Checa, y Spolek pro Ďáblice, se resolvieron las preguntas planteadas por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo (República Checa), en relación a un litigio principal sobre una resolución de 29 de diciembre de 2015 por la que se modifica el permiso para explotar el vertedero de Praha-Ďáblice concedido a dicha sociedad, a fin de prolongar el período de depósito de residuos del 31 de diciembre de 2015 al 31 de diciembre de 2017.

La petición de decisión prejudicial tuvo por objeto la interpretación del artículo 3.9 de la Directiva 2010/75/UE sobre prevención y control integrados de la contaminación¹⁹. El órgano jurisdiccional nacional preguntó si este precepto debía interpretarse en el sentido de la prolongación del periodo del depósito de residuos supone una modificación sustancial²⁰. El Tribunal respondió a esta cuestión al declarar en su fallo que el artículo 3.9 de la Directiva “debe interpretarse en el sentido de que la mera prolongación del período de depósito de residuos, sin que se modifiquen las dimensiones máximas autorizadas de la instalación ni su capacidad total, no constituye una «modificación sustancial» en el sentido de dicha disposición”.

4.3. Organismos modificados genéticamente

En este apartado se incluye la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 7 de julio de 2022, as. C-24/21, PH contra Región Autónoma de Friul-Venecia Julia de Italia, que resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Ordinario de Pordenone (Italia), y en la que se cuestionó la interpretación de la Directiva 2001/18/CE sobre la liberación intencional en el medio ambiente de organismos modificados genéticamente, implementada teniendo en cuenta el Reglamento n.º 1829/2003 y de la Recomendación de la Comisión, de 13 de julio de 2010, sobre directrices para el desarrollo de medidas nacionales de coexistencia destinadas a evitar la

¹⁹ Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación), DO, L 334, de 17 de diciembre de 2010, p. 17.

²⁰ Véase párrafo 29.

presencia accidental de OMG en cultivos convencionales y ecológicos, así como de los artículos 34, 35 y 36 TFUE²¹.

El litigio principal que produjo este pronunciamiento estaba en relación con una resolución por la que se sancionaba a PH con el pago de una multa por violación de la prohibición de cultivar maíz modificado genéticamente. El órgano jurisdiccional nacional preguntó si se ajustaba a la Directiva 2001/18 la prohibición establecida en la Ley Regional, que introducía medidas de coexistencia que suponían la prohibición de cultivar la variedad de maíz MON 810 en su territorio, y si esta prohibición podía constituir una medida de efecto equivalente contraria a los artículos 34, 35 y 36 TFUE²².

En respuesta a estas preguntas, el Tribunal desarrolló el estudio de las consideraciones, y declaró que el artículo 26 *bis* de la Directiva 2001/18/CE

“debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una medida nacional que prohíbe, con el fin de impedir la presencia accidental de organismos modificados genéticamente en otros productos, el cultivo en el territorio de una región del Estado miembro de que se trate de organismos modificados genéticamente autorizados en virtud del Reglamento n.º 1829/2003, siempre que dicha medida permita alcanzar el objetivo de garantizar a los productores y a los consumidores la posibilidad de elegir entre productos procedentes de cultivos modificados genéticamente y productos procedentes de cultivos ecológicos o convencionales y que, habida cuenta de las particularidades de los citados cultivos en ese territorio, la medida sea proporcionada a ese objetivo y necesaria para alcanzarlo”. Asimismo, añadió que “cuando una medida nacional prohíbe, en el territorio de una región del Estado miembro de que se trate, el cultivo de organismos modificados genéticamente autorizados en virtud del Reglamento n.º 1829/2003, de conformidad con el artículo 26 *bis* de la Directiva 2001/18

²¹ 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, p. 1; Reglamento (CE) n.º 1829/2003 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, DO, L 268, de 18 de octubre de 2003, p. 1; y Recomendación de la Comisión, de 13 de julio de 2010, sobre directrices para el desarrollo de medidas nacionales de coexistencia destinadas a evitar la presencia accidental de OMG en cultivos convencionales y ecológicos, DO, C 200/1, de 22 de julio de 2010, p. 1.

²² Véase párrafo 29.

[...], no es necesario comprobar, además, separadamente, si dicha medida es conforme con los artículos 34 TFUE a 36 TFUE”.

4.4. Protección de especies de fauna y flora mediante el comercio.

En el período analizado en esta crónica, el Tribunal de Justicia emitió una sentencia que respondía a cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de normativa que incide en la protección de especies de fauna y flora mediante el comercio. Mediante la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Cuarta) de 8 de septiembre de 2022, as. C-659/20, ET contra Ministerio de Medio Ambiente de la República Checa, se respondió a las cuestiones planteadas por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo (República Checa). El litigio principal venía referido a un procedimiento de casación en relación con la concesión de una excepción a la prohibición de actividades comerciales para cinco especímenes de guacamayo jacinto (*Anodorhynchus hyacinthinus*).

La petición de decisión prejudicial tenía como objeto la interpretación de los artículos 1.3 y 54.2 del Reglamento (CE) n.º 865/2006 de la Comisión, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio²³. En particular, el órgano jurisdiccional nacional preguntó si debe interpretarse que están comprendidos en el concepto de “plantel reproductor”, en el sentido del Reglamento (CE) n.º 865/2006, los especímenes parentales de los criados por un criador autorizado pese a que nunca haya sido propietario de los especímenes parentales, ni los haya tenido en su posesión; y si, en el caso de que no estuvieran incluidos, están facultados los órganos competentes para controlar el origen de esos especímenes parentales y evaluar si el plantel reproductor ha sido obtenido legalmente, en lo que podrían ser tenidas en cuenta circunstancias del caso concreto como la buena fe o la confianza legítima²⁴.

²³ Reglamento (CE) n.º 865/2006 de la Comisión, de 4 de mayo de 2006, por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n.º 338/97 del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio, DO, L 166, de 19 de junio de 2006, p. 1.

²⁴ Véase párrafo 35.

Como respuesta a estas preguntas, el Tribunal de Justicia declaró que el artículo 1.3 del Reglamento (CE) n.º 865/2006 “debe interpretarse en el sentido de que: no están comprendidos en el concepto de «plantel reproductor», a los efectos de dicha disposición, los ascendientes de los especímenes criados en un establecimiento que nunca han sido de la propiedad ni han estado en posesión de ese establecimiento”. Asimismo, señaló que el artículo 54.2 del Reglamento n.º 865/2006, “en relación con el artículo 17 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y el principio de protección de la confianza legítima, debe interpretarse en el sentido de que: se opone a que un espécimen —que está en posesión de un criador— de una especie animal mencionada en el Anexo A del Reglamento (CE) n.º 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, pueda considerarse que ha nacido y se ha criado en cautividad en el sentido del artículo 8, apartado 3, de ese Reglamento cuando los ascendientes de ese espécimen, los cuales no forman parte del plantel reproductor de ese criador, los adquirió un tercero, antes de la entrada en vigor de los citados Reglamentos, de un modo perjudicial para la supervivencia en la naturaleza de la especie en cuestión”.