

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. Cuestiones prejudiciales. 3.1. Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. 3.2. Residuos. 3.3. Evaluación ambiental. 3.4. Fomento de la energía procedente de fuentes renovables. 3.5. Régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. 3.6. Responsabilidad ambiental. 3.7. Participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

1. CONSIDERACIONES INTRODUCTORIAS

En el período comprendido entre el 1 de abril y el 30 de septiembre de 2020, resultan de interés para esta crónica catorce sentencias dictadas por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en asuntos relacionados con el derecho ambiental. Cuatro de estas sentencias se produjeron como resultado de procedimientos incoados por la Comisión Europea en el marco del artículo 258 TFUE, en relación con el incumplimiento por parte de Estados miembros de actos legislativos de la Unión Europea que tienen por objeto la protección del medio ambiente. El Tribunal de Justicia enjuició la responsabilidad de Austria, España, Finlandia y Rumanía, y en todos los casos el resultando de las sentencias fue la declaración de incumplimiento.

Asimismo, en el período incluido en la presente crónica, se dictaron diez 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 siete epígrafes que incluyen las diferentes materias abordadas en las sentencias. En el primer epígrafe, aparecen tres sentencias relativas a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres; mientras que, en el segundo se incluyen dos sentencias sobre residuos. El resto de epígrafes introducen una única sentencia, e incluyen pronunciamientos referidos a los siguientes ámbitos: evaluación ambiental; fomento de la energía procedente de fuentes renovables; régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto

invernadero; responsabilidad ambiental.; y participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

2. RECURSOS POR INCUMPLIMIENTO

En el periodo comprendido en la presente crónica, resultan de interés en materia ambiental cuatro sentencias dictadas en respuesta a recursos por incumplimiento. En primer lugar y por orden cronológico, cabe citar la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Séptima) de 2 de abril de 2020, as. C-384/19, Comisión Europea contra el Reino de España, en la que se declaró el incumplimiento por parte del Estado de varios apartados de la Directiva 2007/60/CE, sobre riesgos de inundación¹. En particular, el Tribunal señaló que, respecto a las demarcaciones hidrográficas ES120 Gran Canaria, ES122 Fuerteventura, ES123 Lanzarote, ES124 Tenerife, ES125 La Palma, ES126 La Gomera y ES127 El Hierro, se había producido el incumplimiento de los artículos 7, apartados 1 y 5, y 15.1 de la Directiva “al no haber establecido, publicado ni notificado a la Comisión Europea, dentro del plazo señalado, los planes de gestión del riesgo de inundación”; mientras que, respecto a las demarcaciones hidrográficas ES120 Gran Canaria, ES122 Fuerteventura y ES125 La Palma, se había vulnerado el artículo 10, apartados 1 y 2, del mismo texto, “al no haber finalizado, dentro del plazo señalado, la información y consulta públicas sobre la elaboración de los planes de gestión del riesgo de inundación”.

En este caso, la argumentación proporcionada por el Tribunal para fundamentar el incumplimiento fue escasa, debido a que el Estado no discutió los hechos alegados por la Comisión. El Tribunal precisó que el Estado reconocía los incumplimientos, y se limitaba a exponer las medidas que estaban en marcha para cumplir con los requerimientos de la Directiva, y a señalar problemas competenciales entre órganos internos como origen de los retrasos². Ante esta situación, el Tribunal de Justicia recordó la reiterada jurisprudencia según la cual no pueden alegarse disposiciones, prácticas o situaciones relativas al sistema

¹ Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundación, DO L 288, 6 de noviembre de 2007, p. 27.

² Véanse párrafos 13, 14 y 15.

jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y los plazos señalados en una Directiva, y en consecuencia, declaró el incumplimiento de los preceptos citados³.

En segundo lugar, cabe citar el pronunciamiento incluido en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 23 de abril de 2020, as. C-217/19, Comisión Europea contra la República de Finlandia, en la que se declaró el incumplimiento de la Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de las aves silvestres⁴. El Tribunal constató que el Estado había incumplido las obligaciones contenidas en los artículos 7.4 y 9.1.c) de esta Directiva, al autorizar licencias de caza primaveral del pato de flojel macho (*Somateria mollissima*) en Aland, durante todo el periodo de 2011 a 2019.

Con carácter previo, el Tribunal de Justicia justificó su decisión de considerar el incumplimiento de las obligaciones impuestas por la Directiva hasta 2019, recordando su jurisprudencia conforme a la cual “el objeto de un recurso por incumplimiento puede ampliarse a hechos posteriores al dictamen motivado, siempre que tengan la misma naturaleza que los mencionados en dicho dictamen y formen parte del mismo comportamiento”⁵. En consecuencia, el Tribunal examinó la conducta del Estado en el periodo de 2011 a 2019, durante el cual se concedieron licencias para cazar al flojel macho en primavera, época que coincide con su periodo de reproducción. Al estar incluida esta especie en el Anexo II de la Directiva 2009/147/CE, resulta aplicable la previsión de su artículo 7.4, que prohíbe su caza en periodo de reproducción. La controversia surge, en este caso, ante la argumentación del Estado de que resultase aplicable la excepción a esta previsión que prevé el artículo 9.1.c) de la misma Directiva, y sobre este punto se desarrolló principalmente la argumentación del Tribunal.

El artículo 9.1.c) de la Directiva 2009/147/CE permite, cuando no haya “otra solución satisfactoria”, la captura, la retención o cualquier otra “explotación prudente” de determinadas aves “en pequeñas cantidades”, siempre que se

³ Véase párrafo 12.

⁴ 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, 26 de enero de 2010, p. 7.

⁵ Véase párrafo 58.

desarrolle en condiciones estrictamente controladas y de un modo selectivo. De forma general, el Tribunal recordó que la caza recreativa puede incluirse en el concepto de “explotación prudente”, pero también que el artículo 9 incluía un régimen de excepciones que debía interpretarse de forma estricta, “e imponer la carga de la prueba de que se cumplen los requisitos exigidos para cada excepción a la autoridad que adopte la correspondiente decisión”⁶. El Tribunal recordó, además, que las excepciones contempladas en el artículo 9 sólo pueden concederse si puede asegurarse que la especie se mantiene en un “nivel satisfactorio”, ya que de lo contrario no podría considerarse “prudente”⁷.

Teniendo en cuenta estas consideraciones generales, el Tribunal evaluó la información técnica aportada por el Estado, al que correspondía la carga de la prueba de la conveniencia de aplicación de la excepción. A juicio del Tribunal de Justicia, los argumentos expuestos en el procedimiento y las pruebas científicas aportadas en su apoyo no permitían demostrar que, “en el momento en que se concedieron las autorizaciones controvertidas, la autoridad nacional disponía de conocimientos científicos bien asentados que indicaban que la población de la especie de que se trata se mantenía en un “nivel satisfactorio”, de modo que la explotación pudiera considerarse “prudente”⁸. Tampoco los informes que trataban de demostrar el requisito de “pequeñas cantidades” fue considerado adecuado por el Tribunal, que señaló que “en el caso de autos, en lugar de basar sus cálculos en el conjunto de la población migrante en el mar Báltico/mar de Frisia, la República de Finlandia debería haber utilizado como base de referencia la población de la especie de que se trata que anida en las islas de la provincia de Aland”⁹. Conforme a estas consideraciones, el Tribunal no aceptó las alegaciones que defendían la aplicación de la excepción incluida en el artículo 9.1.c), y concluyó que se había vulnerado la prohibición de caza de la especie protegida en periodo de reproducción¹⁰.

⁶ Véanse párrafos 65 y 66.

⁷ Véase párrafo 68.

⁸ Véase párrafo 87.

⁹ Véase párrafo 94.

¹⁰ Véase párrafo 58.

Un pronunciamiento similar al expuesto fue recogido en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 23 de abril de 2020, as. C-161/19, Comisión Europea contra República de Austria, en la que nuevamente se declaró el incumplimiento de la Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de las aves silvestres. En particular, en la sentencia se señaló la vulneración del artículo 7.4 de la Directiva, debido a que Austria había incumplido sus obligaciones de conservación de la especie chocha perdiz (*Scolopax rusticola*) al autorizar la caza de individuos macho en primavera en el Estado federado de la Baja Austria. Como ocurría en el caso anterior, la choca perdiz está incluida en el Anexo II de la Directiva, y su reproducción en la Baja Austria se produce en primavera. Para justificar las autorizaciones de caza, el Estado austriaco también recurrió a las excepciones recogidas en el artículo 9, y en su argumentación el Tribunal recordó las consideraciones generales que han sido expuestas respecto al caso anterior¹¹. En relación a este segundo caso, el Tribunal no consideró suficiente las alegaciones del Estado respecto a la ausencia de otra solución satisfactoria, ya que a su juicio no aportó suficientes datos que justificaran la concesión de las licencias para la primavera¹². A esto se sumó que, a juicio del Tribunal, no podía justificarse que la medida se aplicase a pequeñas cantidades, ya que los datos en los que se basó el Estado no eran los adecuados¹³. Como en el caso anterior, por tanto, la evaluación como insuficientes de los datos aportados por el Estado llevó al Tribunal a declarar el incumplimiento de la Directiva.

El cuarto y último pronunciamiento a incluir en esta crónica se refiere a la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Séptima) de 30 de abril de 2020, as. C-638/18, Comisión Europea contra Rumanía, sobre el cumplimiento de la Directiva 2008/50/CE, relativa a la calidad del aire¹⁴. En este caso, el Tribunal de Justicia estimó que se había producido el incumplimiento del artículo 13.1 en combinación con el Anexo XI, debido a que se habían superado

¹¹ Véanse párrafos 47 y siguientes.

¹² Véase párrafo 57.

¹³ Véase párrafo 60.

¹⁴ 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, 11 de junio de 2008, p. 1.

valores mensuales y anuales de PM10 en Bucarest; así como del artículo 23.1 en combinación con el Anexo XV, en lo que respecta a que el periodo de incumplimiento sea lo más breve posible.

En relación con el incumplimiento del artículo 13.1 en combinación con el Anexo XI de la Directiva, el Tribunal examinó las circunstancias del caso, y las alegaciones del Estado que subrayaban la tendencia a la mejora, y las diferencias entre periodos, o zonas. A juicio del Tribunal, estas alegaciones no podían aceptarse, de forma que concluyó que el incumplimiento de los valores establecidos era sistemático y persistente¹⁵. En relación a la vulneración del artículo 23.1 en combinación con el Anexo XV, el Tribunal examinó los sucesivos planes y medidas adoptadas por el Estado, y determinó que no habían sido suficientes para asegurar la obligación de acortar el periodo de incumplimiento todo lo posible¹⁶.

3. CUESTIONES PREJUDICIALES

3.1. Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres.

En el periodo comprendido en esta crónica, el Tribunal emitió tres sentencias relativas a la interpretación de diferentes preceptos de la normativa europea en materia de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. En primer término y por orden cronológico, cabe señalar la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 11 de junio de 2020, as. C-88/19, *Alianța pentru combaterea abuzurilor contra TM, UN y Direcția pentru Monitorizarea și Protecția Animalelor*, que resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de Primera Instancia de Zărnești (Rumanía). En este caso se preguntó sobre la interpretación de los artículos 12.1.a) y 16.1 de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE¹⁷.

¹⁵ Véanse párrafos 70 y siguientes.

¹⁶ Véanse párrafos 120 y siguientes.

¹⁷ 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, 22 de julio de 1992, p. 7; y Directiva 2013/17/UE del

Esta cuestión prejudicial se presentó en el marco de un litigio establecido en relación con “la captura y el transporte, en condiciones inadecuadas, de un espécimen de animal silvestre perteneciente a la especie *canis lupus* (lobo)”¹⁸. El artículo 12 de la Directiva establece la obligación de los Estados de asegurar un sistema de protección rigurosa de las especies protegidas, y en el caso concreto, surgió la duda de si resultaba aplicable únicamente respecto al medio natural, o debía interpretarse que resultaba también aplicable cuando el animal se desplaza a zonas habitadas o su periferia¹⁹. El Tribunal consideró que, teniendo en cuenta el tenor, el contexto, y el objetivo del artículo 12, el concepto de “hábitat de una especie” no supone necesariamente “un territorio delimitado de manera fija e inmutable”, y puede cubrir zonas fuera de los hábitats protegidos y habitadas²⁰. En consecuencia, declaró que este precepto debe interpretarse en “el sentido de que la captura y el transporte de un espécimen de una especie animal protegida en virtud del anexo IV de esta Directiva, como el lobo, a la periferia de una zona habitada o en tal zona, pueden estar comprendidos en la prohibición establecida en esta disposición”.

Respecto a la interpretación del artículo 16.1 de la Directiva, se cuestionó si “toda forma de captura deliberada de especímenes de animales protegidos está prohibida cuando la autoridad nacional competente no haya concedido una excepción en virtud de esa disposición”²¹. Sobre esta cuestión, el Tribunal declaró que este precepto “debe interpretarse en el sentido de que cualquier forma de captura deliberada de especímenes de esta especie animal en las circunstancias anteriormente mencionadas está prohibida a menos que la autoridad nacional competente haya concedido una excepción en virtud de esta disposición”.

Un segundo pronunciamiento en materia de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres se produjo en la sentencia del Tribunal

Consejo, de 13 de mayo de 2013, por la que se adaptan determinadas directivas en el ámbito del medio ambiente, con motivo de la adhesión de la República de Croacia, DO, L 158, 10 de junio de 2013, p. 193.

¹⁸ Véase párrafo 2.

¹⁹ Véase párrafo 28.

²⁰ Véanse párrafos 36, 43 y 51.

²¹ Véase párrafo 54.

de Justicia de la Unión Europea (Sala Séptima) de 2 de julio de 2020, as. C-477/19, IE contra Magistrat der Stadt Wien, que resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Viena (Austria). En este caso, el órgano jurisdiccional nacional preguntó sobre la interpretación del artículo 12.1.d) de la Directiva 92/43/CEE, en relación con la decisión de imponer una multa a IE y, en caso de no abonarse, una pena sustitutiva de privación de libertad “por haber deteriorado o destruido, en el contexto de un proyecto de construcción, zonas de descanso o lugares de reproducción de la especie *Cricetus cricetus* (hámster común), que figura en la lista de especies animales protegidas del anexo IV, letra a), de dicha Directiva”²².

El Tribunal de Justicia consideró pertinente abordar sólo una de las cuestiones presentadas por el órgano jurisdiccional, y fue la referida a si debía considerarse incluidas en el concepto de “zonas de descanso” aquellas que ya habían sido abandonadas por la especie protegida²³. El Tribunal argumentó que tenía que tomarse en consideración el contexto del artículo 12.1.d), y que teniendo en cuenta este aspecto “se desprende que las zonas de descanso que ya no están ocupadas por una especie animal protegida no deben ser deterioradas o destruidas cuando es probable que dichas especies vuelvan a estas zonas”²⁴. En consecuencia, el Tribunal declaró que este precepto debía interpretarse “en el sentido de que el concepto de “zonas de descanso”, contemplado en dicha disposición, comprende también las zonas de descanso que ya no estén ocupadas por una de las especies animales protegidas que figuran en el anexo IV, letra a), de dicha Directiva, como el *Cricetus cricetus* (hámster común), siempre que exista una probabilidad suficientemente elevada de que dicha especie vuelva a estas zonas de descanso, extremo que corresponde comprobar al órgano jurisdiccional remitente”.

En tercer lugar, se incluye en este apartado la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) de 16 de julio de 2020, as. C-411/19, WWF Italia Onlus y otros contra Presidenza del Consiglio dei Ministri y Azienda

²² Véase párrafo 2.

²³ Véase párrafo 17.

²⁴ Véase párrafo 31.

Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS), que resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Regional de lo Contencioso-Administrativo del Lacio (Italia), referida a la interpretación del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE. El litigio principal que produjo este pronunciamiento se inició ante el cuestionamiento de “la legalidad de la decisión de 1 de diciembre de 2017 mediante la cual el Consejo de Ministros declaró que cumplía las exigencias medioambientales el proyecto preliminar de conexión por carretera, al norte de Roma (Italia), según el “trazado verde”, entre Monte Romano Este (Italia) y Tarquinia Sur (Italia), y de la decisión de 28 de febrero de 2018 mediante la cual el [...] Comité Interministerial de Programación Económica [...] aprobó este proyecto preliminar”²⁵.

El órgano jurisdiccional nacional presentó diferentes cuestiones sobre la interpretación del artículo 6, de las que la primera se refirió a si “debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite, por razones imperiosas de interés público de primer orden, continuar el procedimiento de autorización de un plan o de un proyecto cuyas repercusiones sobre una zona especial de conservación no pueden atenuarse y sobre el que la autoridad pública competente ya emitió un dictamen negativo, cuando existe una solución alternativa ya aprobada desde el punto de vista medioambiental”²⁶. Para responder a esta cuestión, el Tribunal analizó pormenorizadamente las características del trazado verde, y las circunstancias que concurrían en el caso, lo que sirvió de argumento para declarar que el artículo 6 no se opone a una normativa nacional que presente las condiciones señaladas, “a menos que exista una solución alternativa que conlleve menores inconvenientes para la integridad de la zona afectada, lo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente”.

El órgano jurisdiccional también preguntó si “cuando un plan o un proyecto ha sido objeto, con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, de una evaluación desfavorable de sus repercusiones en una zona especial de conservación y el Estado miembro de que se trata ha decidido, en

²⁵ Véase párrafo 2.

²⁶ Véase párrafo 27.

virtud del apartado 4 de dicho artículo, realizarlo por razones imperiosas de interés público de primer orden, el artículo 6 de dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa que permite posponer a la fase del plan o proyecto definitivo la realización de otros exámenes y estudios más detallados de los efectos de ese plan o ese proyecto sobre dicha zona y la definición de las medidas adecuadas de compensación y de mitigación”²⁷. En este caso, el Tribunal se planteó diferentes interrogantes, de forma que declaró que “el artículo 6 de dicha Directiva debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite que, tras su evaluación desfavorable de conformidad con el apartado 3 de dicho artículo y antes de su adopción definitiva en aplicación del apartado 4 del citado artículo, ese plan o proyecto se complete con medidas de mitigación de sus repercusiones en esa zona y que se continúe la evaluación de las mencionadas repercusiones. En cambio, el artículo 6 de la Directiva 92/43 no se opone, en el mismo supuesto, a una normativa que permite definir las medidas de compensación en el marco de la misma decisión, siempre que también se cumplan los demás requisitos de aplicación del artículo 6, apartado 4, de dicha Directiva”.

El órgano jurisdiccional nacional también preguntó “si la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que prevé que la entidad que ha presentado el proyecto realice un estudio de las repercusiones del plan o del proyecto de que se trate en la zona especial de conservación afectada e incluya, en el plan o proyecto definitivo, prescripciones, observaciones y recomendaciones de carácter paisajístico y medioambiental, después de que este haya sido objeto de una evaluación negativa por parte de la autoridad competente”²⁸. De nuevo, el Tribunal respondió teniendo en cuenta diferentes interrogantes, de forma que declaró que “la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que no se opone a una normativa que prevé que la entidad que ha presentado el proyecto realice un estudio de las repercusiones del plan o del proyecto en cuestión en la zona especial de conservación de que se trate, sobre cuya base la autoridad

²⁷ Véase párrafo 45.

²⁸ Véase párrafo 65.

competente procede a la evaluación de dichas repercusiones. En cambio, dicha Directiva se opone a una normativa que permite encargar a la citada entidad la inclusión, en el plan o proyecto definitivo, de prescripciones, observaciones y recomendaciones de carácter paisajístico y medioambiental, después de que este haya sido objeto de una evaluación negativa por parte de la autoridad competente, sin que el plan o el proyecto así modificado deba ser objeto de una nueva evaluación por dicha autoridad”.

Por último, el órgano jurisdiccional preguntó “si la Directiva sobre los hábitats debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite que se designe una autoridad distinta de la encargada de la evaluación de las repercusiones de un plan o proyecto en una zona especial de conservación para verificar el estudio de las repercusiones sobre dicha zona que debe adjuntarse al plan o proyecto definitivo”²⁹. La respuesta del Tribunal en este aspecto fue declarar que “la Directiva 92/43 debe interpretarse en el sentido de que, si bien deja a los Estados miembros que designen cuál es la autoridad competente para evaluar las repercusiones de un plan o de un proyecto en una zona especial de conservación respetando los criterios enunciados por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, se opone, en cambio, a que cualquier autoridad continúe o complete dicha evaluación una vez realizada esta”.

3.2. Residuos.

En el periodo comprendido en esta crónica, el Tribunal emitió dos sentencias sobre la interpretación de diferentes preceptos de la normativa europea en materia de residuos. En primer término y por orden cronológico, cabe señalar la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Segunda) de 14 de mayo de 2020, as. C-15/19, A.m.a.-Azienda Municipale Ambiente SpA contra Consorzio Laziale Rifiuti-Co.La.Ri., que resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de Casación (Italia). En este caso se preguntó sobre la interpretación de los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31/CE,

²⁹ Véase párrafo 71.

relativa al vertido de residuos³⁰. El litigio principal que produjo este pronunciamiento tuvo su origen en el cuestionamiento de que se obligara a la entidad explotadora del vertedero de Malagrotta, en la región de Lacio, a que realizara su mantenimiento durante al menos treinta años después de su cierre, en lugar de los 10 años previstos inicialmente³¹.

El Tribunal analizó las circunstancias del caso, constatando que el vertedero de Malagrotta estaba en funcionamiento durante el periodo de transposición de la Directiva, y se cerró cuando esta norma estaba ya vigente³². A juicio del Tribunal, estos vertederos quedaban sujetos a la normativa de cierre y mantenimiento posterior prevista por la Directiva, que además estableció un régimen transitorio para que pudieran asumir los nuevos requerimientos ambientales³³. Respecto a las consecuencias financieras de la ampliación del periodo de mantenimiento, el Tribunal recordaría la importancia de la aplicación del principio de quien contamina paga, conforme al cual el coste de la eliminación de los residuos deberá recaer sobre sus poseedores³⁴. Conforme a lo señalado, el Tribunal declaró que los artículos 10 y 14 de la Directiva 1999/31/CE “deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a la interpretación de una disposición nacional según la cual un vertedero en funcionamiento en la fecha de transposición de la Directiva debe estar sujeto a las obligaciones que se desprenden de la citada Directiva, y en particular a una prolongación del período de mantenimiento tras el cierre de ese vertedero, sin que haya que distinguirse en función de la fecha de almacenamiento de los residuos ni prever una medida dirigida a limitar las repercusiones financieras de esa prolongación para el poseedor de los residuos”.

Un segundo pronunciamiento en materia de residuos se produjo en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Quinta) de 20 de mayo de 2020, as. C-654/18, Interseroh Dienstleistungs GmbH contra SAA Sonderabfallagentur Baden-Württemberg GmbH, que resolvió una cuestión

³⁰ Directiva 1999/31/CE del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa al vertido de residuos, DO, L 182, 16 de julio de 1999, p. 1.

³¹ Véase párrafo 2.

³² Véase párrafo 59.

³³ Véanse párrafos 37 y 41.

³⁴ Véanse párrafos 50 y 51.

prejudicial planteada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo de Stuttgart (Alemania). En este caso, el órgano jurisdiccional nacional preguntó sobre la interpretación del artículo 3.2 del Reglamento (CE) nº 1013/2006, relativo a los traslados de residuos, en relación con la negativa de la Agencia de Residuos Especiales del Estado federado de Baden-Württemberg a realizar el traslado de una mezcla de residuos de papel, cartón y productos del papel y de otros materiales del procedimiento de notificación previsto en el Reglamento³⁵.

El órgano remitente presentó dos cuestiones que fueron examinadas de forma conjunta, y que se referían a la clasificación que deberían recibir las diferentes mezclas de residuos conforme al Reglamento (CE) nº 1013/2006, y al Convenio de Basilea que le servía de base. Para responder a las cuestiones planteadas, el Tribunal de Justicia recordó el principio de primacía de los acuerdos internacionales, de forma que se remitió a los guiones establecidos en el marco del Convenio de Basilea para argumentar sus conclusiones³⁶. Teniendo en cuenta este sistema, el Tribunal declaró que el artículo 3.2.a) del Reglamento (CE) n.º 1013/2006 “debe interpretarse en el sentido de que no se aplica a una mezcla de residuos de papel, cartón y productos del papel si cada uno de los tipos de residuos que la componen está comprendido en uno de los tres primeros guiones del código B3020 del anexo IX del Convenio sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, hecho en Basilea el 22 de marzo de 1989, aprobado en nombre de la Comunidad Europea mediante la Decisión 93/98/CEE del Consejo, de 1 de febrero de 1993, reproducido en el anexo V, parte 1, lista B, de dicho Reglamento, y contiene impurezas de hasta el 10 %”; asimismo, el artículo 3.2.b) del Reglamento n.º 1013/2006 “debe interpretarse en el sentido de que se aplica a tal mezcla de residuos siempre que, por una parte, esa mezcla no contenga materiales comprendidos en el cuarto guion del código B3020 del anexo IX de ese Convenio, reproducido en el anexo V, parte 1, lista B, de ese Reglamento, y que, por otra parte, se cumplan los requisitos que figuran en el punto 1 del anexo IIIA

³⁵ 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, 12 de julio de 2006, p. 1.

³⁶ Véase párrafo 44.

de dicho Reglamento, extremo que incumbe comprobar al órgano jurisdiccional remitente”.

3.3. Evaluación ambiental.

En el período analizado en esta crónica, el Tribunal de Justicia emitió una sentencia relativa a la interpretación de normativa europea sobre evaluación ambiental. La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Gran Sala) de 25 de junio de 2020, as. C-24/19, A y otros contra Funcionario Regional de Urbanismo del Departamento de Ordenación del Territorio de Flandes-Sección Flandes Oriental (Bélgica), resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Consejo del Contencioso de Autorizaciones (Bélgica), que tuvo como objeto la interpretación de los artículos 2.a) y 3.2.a) de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente³⁷. En el litigio principal se había cuestionado la decisión de la administración demandada de conceder una autorización urbanística a un productor y proveedor de electricidad para la instalación y explotación de cinco aerogeneradores en un emplazamiento en el que residían los demandantes³⁸.

En primer término, el órgano jurisdiccional cuestionó el alcance del concepto de “planes y programas” incluido en el artículo 2.a) de la Directiva. Sobre esta cuestión, el Tribunal recordó su jurisprudencia anterior, y señaló que “la interpretación amplia del concepto de “planes y programas” es conforme con los compromisos internacionales de la Unión, tal como resultan, en particular, del artículo 2, apartado 7, del Convenio de Espoo”³⁹. En consecuencia, declaró que artículo 2.a) de la Directiva “debe interpretarse en el sentido de que están comprendidas en el concepto «planes y programas» una orden y una circular, adoptadas por el Gobierno de una entidad federada de un Estado miembro, que

³⁷ Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, DO, L 197, 21 de julio de 2001, p. 30.

³⁸ Véase párrafo 2.

³⁹ Véase párrafo 49.

contienen diversas disposiciones relativas a la instalación y explotación de aerogeneradores”.

En relación con lo señalado, el órgano jurisdiccional preguntó por el alcance de la obligación de que los planes y programas se sometan a evaluación ambiental conforme al artículo 3.2.a) de la Directiva. De nuevo, el tribunal examinó las circunstancias particulares del caso para declarar que el artículo 3.2.a) “debe interpretarse en el sentido de que constituyen planes y programas que deben someterse a una evaluación medioambiental en virtud de dicha disposición una orden y una circular que contienen diversas disposiciones relativas a la instalación y explotación de aerogeneradores, entre ellas, medidas relativas a la proyección de sombra, a la seguridad y a las normas sobre ruidos”.

Una última cuestión se refiere a los efectos que podrían mantenerse de aquellos actos y autorizaciones que tendrían que haber sido sometidos a evaluación ambiental. En lo relativo a este apartado, el Tribunal recordó el principio de cooperación leal, y analizó las diferentes situaciones que se darían en función del momento de ejecución del proyecto de parque eólico⁴⁰. En esencia, el tribunal declaró que “cuando resulta que una evaluación medioambiental, en el sentido de la Directiva 2001/42, debería haberse realizado antes de la adopción de la orden y de la circular en las que se basa una autorización de instalación y explotación de aerogeneradores impugnada ante un tribunal nacional, de modo que esos actos y esa autorización no son conformes con el Derecho de la Unión, dicho tribunal solo puede mantener los efectos de tales actos y de tal autorización si el Derecho interno se lo permite en el marco del litigio del que conoce, en el supuesto de que la anulación de la referida autorización pueda tener repercusiones significativas en el suministro de electricidad de todo el Estado miembro en cuestión y únicamente durante el tiempo estrictamente necesario para corregir dicha ilegalidad. Corresponde al tribunal remitente, en su caso, efectuar esta apreciación en el litigio principal”.

3.4. Fomento de la energía procedente de fuentes renovables.

⁴⁰ Véanse párrafos 83, 88 y 89.

En el periodo comprendido en la presente crónica, el Tribunal de Justicia resolvió una cuestión prejudicial planteada en relación al régimen para el fomento de la energía procedente de fuentes renovables. La Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Cuarta) de 28 de mayo de 2020, asunto C-727/17, Administrador concursal de ECO-WIND Construction S. A. contra Órgano Colegiado Local de Recursos de Kielce (Polonia), resolvió la cuestión prejudicial planteada por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Voivodato de Kielce (Polonia), y que se había originado ante la denegación de autorización de un proyecto de parque eólico en el término municipal de Opatów. A través de las cuestiones planteadas, se preguntó sobre la interpretación del artículo 1.1.f) de la Directiva (UE) 2015/1535, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información; del artículo 15.2.a) de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior; y de los artículos 3.1 y 13.1 de la Directiva 2009/28/CE, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, en su versión modificada por la Directiva (UE) 2015/1513⁴¹.

En primer término, el órgano jurisdiccional preguntó si el artículo 1.1.f) de la Directiva (UE) 2015/1535 establece la obligación de que las instalaciones de aerogeneradores respeten una distancia mínima con las zonas residenciales, y las consecuencias de este aspecto respecto a su notificación. Para responder a esta cuestión, el Tribunal examinó los reglamentos técnicos mencionados en la Directiva, y declaró que “la exigencia de que las instalaciones de aerogeneradores respeten una distancia mínima con los edificios que tengan una función residencial no constituye un reglamento técnico que deba ser objeto de notificación conforme a lo dispuesto en el artículo 5 de dicha Directiva, siempre que tal exigencia no conduzca a una utilización puramente marginal de los

⁴¹Directiva (UE) 2015/1535 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, por la que se establece un procedimiento de información en materia de reglamentaciones técnicas y de reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información, DO, L 241, 17 de septiembre de 2015, p. 1; Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, DO, L 376, 27 de diciembre de 2006, p. 36; Directiva 2009/28/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables y por la que se modifican y se derogan las Directivas 2001/77/CE y 2003/30/CE, DO, L 140, 5 de junio de 2009, p. 16; y Directiva (UE) 2015/1513 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de septiembre de 2015, DO, L 239, 15 de septiembre de 2015, p. 1.

aerogeneradores, extremo que corresponde apreciar al órgano jurisdiccional remitente”.

En segundo lugar, el órgano jurisdiccional preguntó sobre la interpretación del artículo 15.2.a) de la Directiva 2006/123/CE en relación a las consecuencias de la obligación de esta distancia respecto a la obligación de notificación a la Comisión. Sobre este segundo aspecto, el Tribunal declaró que este precepto “debe interpretarse en el sentido de que una normativa que exige que las instalaciones de aerogeneradores respeten una distancia mínima con los edificios que tengan una función residencial no está comprendida entre las normas que supeditan el acceso a una actividad de servicios o su ejercicio a un límite territorial, especialmente en forma de límites fijados en función de una distancia mínima entre prestadores, que los Estados miembros deben notificar a la Comisión de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, apartado 7, de esta Directiva”.

Por último, el órgano jurisdiccional preguntó si el artículo 3.1, y el artículo 13.1 de la Directiva 2009/28 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa que exige que las instalaciones de aerogeneradores respeten una distancia mínima con los edificios que tengan una función residencial. En este caso, el Tribunal señaló que de la conjunción de estos preceptos no resulta la oposición a “una normativa que exige que las instalaciones de aerogeneradores respeten una distancia mínima con los edificios que tengan una función residencial, siempre que dicha normativa sea necesaria y proporcionada a la vista del objetivo global nacional obligatorio del Estado miembro en cuestión, extremo que compete apreciar al órgano jurisdiccional remitente”.

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

En el espacio temporal del que se ocupa esta crónica, el Tribunal se pronunció en una ocasión sobre el régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero. En la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Sexta) de 14 de mayo de 2020 as. C-189/19, Spenner GmbH & Co. KG contra la República Federal de Alemania, en la que se resolvió una

cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo (Alemania), en relación a una solicitud de asignación gratuita de derechos de emisión de gases de efecto invernadero a una instalación de producción de clínker de cemento. En particular, el órgano jurisdiccional nacional remitió sus dudas sobre la interpretación del artículo 9, apartados 1 y 9, de la Decisión 2011/278/UE de la Comisión, 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; y del artículo 1 de la Decisión (UE) 2017/126 de la Comisión, por la que se modifica la Decisión 2013/448/UE en lo que se refiere al establecimiento de un factor de corrección uniforme intersectorial con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE⁴².

En este caso, se daba la circunstancia de que los niveles históricos de actividad de la instalación de producción de clínker de cemento fueron determinados para el período de referencia comprendido entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2010. No obstante, en el periodo de referencia anterior, de 1 de enero de 2005 a 31 de diciembre de 2008, la instalación había tenido lugar una ampliación significativa de capacidad; mientras que con posterioridad a 1 de enero de 2009, no hubo cambios significativos de capacidad⁴³.

Teniendo en cuenta estas circunstancias, el órgano jurisdiccional preguntó si el artículo 9.9 de la Decisión 2011/278 debía interpretarse en el sentido de que no se aplica a las extensiones significativas de capacidad de una instalación existente producidas antes del período de referencia. En respuesta a esta cuestión, el Tribunal declaró que, efectivamente, no sería de aplicación a este periodo anterior. El órgano jurisdiccional también preguntó si el artículo 9.1 del mismo texto debía interpretarse en el sentido de que “obliga a la autoridad nacional competente a determinar ella misma el período de referencia pertinente

⁴² 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, DO. L 130, 17 de mayo de 2011, p. 1; y la Decisión 2013/448/UE en lo que se refiere al establecimiento de un factor de corrección uniforme intersectorial con arreglo al artículo 10 *bis* de la Directiva 2003/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, DO, L 19, 25 de enero de 2017, p. 93.

⁴³ Véase párrafo 33.

para evaluar los niveles históricos de actividad de una instalación”⁴⁴. La respuesta del Tribunal en este aspecto fue que no se daba esta obligación.

3.6. Responsabilidad ambiental.

En este apartado se incluye la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 9 de julio de 2020, as. C-297/19, Naturschutzbund Deutschland-Landesverband Schleswig-Holstein eV contra Distrito de Frisia Septentrional (Alemania), que resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo (Alemania). En este caso se preguntó al Tribunal de Justicia por la interpretación del artículo 2.7 y Anexo I de la Directiva 2004/35/CE, sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales⁴⁵. Esta normativa de responsabilidad ambiental se consideró fundamental para resolver un litigio en el que el demandante reclamó medidas de limitación y de reparación de daños medioambientales, por lo que se suscitó interesantes interrogantes sobre la normativa planteada.

El órgano jurisdiccional preguntó sobre la interpretación que debía darse a la expresión “gestión corriente de los parajes, según se definan en el registro de hábitats o en la documentación de objetivos o según hayan sido efectuadas anteriormente por los propietarios u operadores”, incluida en el Anexo I de la Directiva 2004/35/CE. A juicio del Tribunal, esta expresión “debe entenderse en el sentido de que abarca, por una parte, toda medida de administración o de organización que pueda incidir en las especies y los hábitats naturales protegidos que se encuentren en un lugar, tal como resulte de la documentación de gestión adoptada por los Estados miembros basándose en 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 y en la Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de

⁴⁴ Véase párrafo 54.

⁴⁵ 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, 30 de abril de 2004, p. 56

2009, relativa a la conservación de las aves silvestres, e interpretada, en su caso, en referencia a toda norma de Derecho interno que transponga esas dos últimas Directivas o, en su defecto, compatible con el espíritu y el objetivo de esas Directivas, y, por otra parte, toda medida de administración o de organización considerada usual, generalmente reconocida, establecida y aplicada desde un tiempo suficientemente largo por los propietarios o los operadores hasta que se produce un daño ocasionado por el efecto de esa medida a las especies y a los hábitats naturales protegidos, debiendo ser además la totalidad de esas medidas compatible con los objetivos que subyacen a las Directivas 92/47 y 2009/147 y, en particular, con las prácticas agrícolas generalmente admitidas”.

Asimismo, el órgano jurisdiccional preguntó por el concepto de “actividad profesional” incluido en el artículo 2.7 de la Directiva 2004/35. Sobre este segundo aspecto, el Tribunal declaró que en este concepto también se incluyen “las actividades desempeñadas en interés de la colectividad en virtud de una delegación legal de funciones”.

3.7. Participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente.

Cabe citar, en este último apartado, un pronunciamiento relativo a la participación del público en la toma de decisiones y acceso a la justicia en materia de medio ambiente, como es el incluido en la sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (Sala Primera) de 28 de mayo de 2020, as. C-535/18, IL y otros contra Land de Renania del Norte-Westfalia (Alemania), que resolvió una cuestión prejudicial planteada por el Tribunal Supremo de lo Contencioso-Administrativo (Alemania). El litigio principal se planteó por particulares contra la decisión de la autoridad administrativa del Distrito de Detmold de aprobar el plan de construcción de un enlace de autopista de unos 3,7 kilómetros, y en este marco se cuestionó la interpretación de los artículos 6 y 11.1.b) de la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio

ambiente, y del artículo 4.1. de la Directiva 2000/60/CE por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas⁴⁶.

En su primera cuestión prejudicial, el órgano jurisdiccional preguntó si el artículo 11.1.b) de la Directiva 2011/92 permite que los Estados miembros limiten la admisión de las solicitudes de anulación por vicios procedimentales de decisiones de autorización de proyectos, a los casos en los que las irregularidades impidieron a los demandantes el derecho a la participación en la toma de decisiones medioambientales. El Tribunal respondió afirmativamente, precisando que este precepto “debe interpretarse en el sentido de que permite que los Estados miembros establezcan que, cuando los vicios procedimentales de que adolecen las decisiones de autorización de proyectos no puedan modificar el sentido de dichas decisiones, las solicitudes de anulación de las decisiones solo sean admisibles si las irregularidades en cuestión privaron a los demandantes del derecho que les garantiza el artículo 6 de dicha Directiva a la participación en la toma de decisiones medioambientales”.

Una segunda cuestión prejudicial interrogó sobre el momento en el que puede llevarse a cabo la comprobación del cumplimiento de las obligaciones. En este ámbito, el Tribunal declaró que el artículo 4 de la Directiva 2000/60/CE “debe interpretarse en el sentido de que obsta a que la comprobación por parte de las autoridades competentes del cumplimiento de las obligaciones que establece, entre las que está la de evitar el deterioro del estado de las masas de agua afectadas por cada proyecto, tanto superficial como subterránea, pueda dejarse para después de la autorización del proyecto”. A lo que añadió que “el artículo 6 de la Directiva 2011/92 debe interpretarse en el sentido de que la información que es obligatorio poner a disposición pública durante los procedimientos de autorización de proyectos tiene que incluir los datos necesarios para evaluar las repercusiones de cada proyecto en el agua en función de los criterios y obligaciones establecidos en especial en el artículo 4, apartado 1, de la Directiva 2000/60”.

⁴⁶ 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, 28 de enero de 2012, p. 1; y 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, 22 de diciembre de 2000, p. 1.

El Tribunal remitente también preguntó sobre las circunstancias para considerar que existe deterioro del estado químico de la masa de agua subterránea. El Tribunal declaró, a este respecto, que el artículo 4.1.b) de la Directiva 2000/60 “debe interpretarse en el sentido de que se considerará que existe deterioro del estado químico de la masa de agua subterránea desde que el proyecto en cuestión implique, bien exceder, a efectos del artículo 3, apartado 1, de la Directiva 2006/118/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a la protección de las aguas subterráneas contra la contaminación y el deterioro, al menos una norma de calidad o un valor umbral, bien un incremento previsible de la concentración de algún contaminante cuando se haya excedido ya el valor límite aplicable con respecto a dicho contaminante. Los valores medidos en cada punto de control se tendrán en cuenta de manera individual”.

Por último, el órgano jurisdiccional efectuó una pregunta relativa al acceso a la justicia en litigios sobre la calidad de las masas de agua. Esta pregunta dio oportunidad al Tribunal de declarar que de la conjunción de los artículos 19 TUE, 288 TFUE, así como 1.b) y 4.1.b) de la Directiva 2000/60 deviene que “los miembros del público interesado por cada proyecto deben poder invocar ante los tribunales nacionales competentes el incumplimiento de las obligaciones de evitar el deterioro y mejorar el estado de las masas de agua cuando se vean directamente afectados por dicho incumplimiento”.