



Sentencias en materia ambiental: informe anual 2019 del Tribunal de Justicia de la UE

De la relación de las 865 sentencias dictadas por el TJUE el año pasado, 50 tratan sobre asuntos de temática ambiental según su informe anual de 2019.

Christian Morron Lingl

Abogado en Terraqui - Derecho Ambiental

Palabras clave

Medio ambiente, derecho ambiental, Unión Europea

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (TJUE) acaba de publicar el resumen del 2019 de la actividad judicial, institucional y administrativa del, que lleva por título "Panorama del año", en el que se recogen las sentencias más importantes, explicando su alcance para la ciudadanía europea y ofrece, a través de imágenes, infografías y estadísticas, un resumen de los acontecimientos que marcaron el año. También se informa de los avances de la política ambiental de la institución, que está inscrita en el registro del EMAS desde el 2016.

Este documento se une al Informe anual sobre actividad judicial de 2019, publicado también en mayo, en el que se ofrece una exposición detallada de la actividad judicial del Tribunal de Justicia y del Tribunal General, con un examen de la jurisprudencia más relevante dictada durante el 2019, y las estadísticas judiciales de ese año.

De ambas publicaciones vamos a hacer un repaso de

las estadísticas en materia de procedimientos de carácter ambiental y de las sentencias que se destacan en este ámbito. Al respecto, significar también que el TJUE publicó al pasado año un video en YouTube en el que presenta algunas de sus resoluciones en materia de protección del medio ambiente.

Durante el 2019, año en el que se ha batido, de nuevo, el número de casos nuevos (966), han entrado 47 asuntos relacionados con la temática ambiental, habiéndose dictado 50 resoluciones, del total de los 865 asuntos resueltos, lo que también supone una nueva marca. En cambio, en cuanto a procedimientos de medidas cautelares, no se ha realizado ninguno relativo a cuestiones de orden ambiental. Por último, se apunta que quedan por resolver 72 procedimientos sobre medio ambiente.

Para 2020 se prevé una tendencia al alza en el volumen de litigios presentados, esperándose un aumento



adicional en materia de medio ambiente tras la puesta en marcha del «Acuerdo Verde Europeo».

A continuación, se relacionan las resoluciones judiciales más relevantes en materia ambiental dictadas por el TJUE y que aparecen, de acuerdo con sus respectivas clasificaciones, en los informes sobre actividad judicial y “Panorama del año” del 2019:

EL DERECHO DE LA UE Y DERECHO NACIONAL

Sobre esta materia, el informe sobre actividad judicial del 2019 cita la sentencia de 19 de diciembre de 2019 dictada en el asunto *Deutsche Umwelthilfe* (C-752/18, EU:C:2019:1114), en el que el Tribunal, reunido en la Gran Sala, se pronunció por primera vez sobre si los tribunales nacionales están facultados, o incluso obligados, a ordenar la detención coercitiva de las personas a cargo de las autoridades nacionales que se nieguen persistentemente a cumplir una decisión judicial que les ordene cumplir sus obligaciones en virtud del derecho de la UE.

La petición de decisión prejudicial se presentó al Tribunal en un litigio entre la *Deutsche Umwelthilfe*, una organización alemana de protección del medio ambiente, y el Land de Baviera en relación con la persistente negativa de este último a adoptar, con arreglo a la Directiva 2008/50 sobre la calidad del aire ambiente, las medidas necesarias para cumplir el valor límite establecido para el dióxido de nitrógeno en la ciudad de Munich. Tras un primer mandamiento en 2012 por el que se le exigía modificar su plan de acción sobre la calidad del aire aplicable en esa ciudad, y un segundo mandamiento en 2016 por el que se le exigía, previo pago de una multa coercitiva, que cumpliera sus obligaciones, entre ellas la de imponer prohibiciones de circulación a determinados vehículos diésel en diversas zonas urbanas, el Land de Baviera se negó, no obstante, a cumplir esos mandamientos y, en consecuencia, se le exigió, mediante un tercer mandamiento en 2017, el pago de una multa coercitiva de 4.000 euros, lo que hizo. Como el Estado federado de Baviera seguía negándose a cumplir esos mandamientos judiciales y declaró públicamente que no cumpliría sus obligaciones, la *Deutsche Umwelthilfe* interpuso una nueva demanda en la que solicitaba, por una parte, el pago de una nueva multa de 4.000 euros, demanda que fue estimada mediante orden de 28 de enero de 2018 y, por otra parte, la detención coercitiva de las personas que encabezaban el Estado federado de Baviera (a saber, su Ministro de Medio Ambiente y Protección del Consumidor o, en su defecto, su Ministro-Presidente),



demanda que fue desestimada mediante orden de ese mismo día. En el procedimiento incoado por el Land de Baviera, el tribunal remitente, el Tribunal Administrativo Superior de Baviera, en primer lugar, confirmó el pago de la sanción y, en segundo lugar, decidió solicitar una decisión prejudicial al Tribunal sobre la posibilidad de ordenar la detención coercitiva. El tribunal remitente consideró que no era probable que la medida de pago de las sanciones diera lugar a una alteración de la conducta del Land de Baviera, ya que dichas sanciones se acreditan como ingreso en la caja central del estado federado y, por lo tanto, no comportan ninguna pérdida económica, y que la aplicación de una medida de detención coercitiva estaba excluida por razones constitucionales internas, remitiendo por ello una cuestión prejudicial al Tribunal para que determinara, en esencia, si la legislación de la Unión Europea, en particular el derecho a un recurso efectivo garantizado por el artículo 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, debía interpretarse en el sentido de que facultaba, o incluso obligaba, a los tribunales nacionales a adoptar esa medida.

El Tribunal sostuvo que, en circunstancias en que una autoridad nacional se niega persistentemente a cumplir una decisión judicial que le ordena cumplir una obligación clara, precisa e incondicional dimanante del derecho de la Unión Europea, en particular de la Directiva 2008/50, incumbe al tribunal nacional competente ordenar la detención coercitiva de personas a la cabeza del país, siempre que se cumplan dos condiciones. En primer lugar, el derecho interno debe contener una base jurídica para la adopción de esa medida que sea suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación. En segundo lugar, debe observarse el principio de proporcionalidad.

A este respecto, el Tribunal recordó, en primer lugar, que cuando los Estados miembros aplican el derecho comunitario, les incumbe la responsabilidad de velar

por el respeto del derecho a la tutela judicial efectiva, derecho que está garantizado tanto por el artículo 47 de la Carta como, en el ámbito del medio ambiente, por el párrafo 4 del artículo 9 del Convenio de Aarhus. Ese derecho resulta tanto más importante cuanto que si no se adoptan las medidas exigidas por la Directiva 2008/50 se pondría en peligro la salud humana. La legislación nacional que da lugar a una situación en la que la sentencia de un tribunal sigue siendo ineficaz no cumple el contenido esencial de ese derecho y lo priva de todo efecto útil. El Tribunal recordó que, en tal situación, corresponde al tribunal nacional interpretar su legislación nacional de manera que, en la mayor medida posible, sea compatible con los objetivos que persiguen esas disposiciones o, en su defecto, dejar de aplicar cualquier disposición de la legislación nacional que sea contraria a la legislación de la Unión Europea que tenga efecto directo.

Sin embargo, el Tribunal también sostuvo que el cumplimiento de esta última obligación no puede dar lugar a la violación de otro derecho fundamental, el derecho a la libertad, que está garantizado por el artículo 6 de la Carta y que limita la detención coercitiva. Dado que el derecho a la tutela judicial efectiva no es absoluto y puede ser restringido, de conformidad con el párrafo 1 del artículo 52 de la Carta, los derechos fundamentales en cuestión deben sopesarse entre sí. A fin de cumplir los requisitos de esa disposición, la ley que faculta a un tribunal para privar a una persona de su libertad debe ser ante todo suficientemente accesible, precisa y previsible en su aplicación a fin de evitar todo riesgo de arbitrariedad, cuestión que corresponde al tribunal remitente determinar. Además, dado que la orden de detención coercitiva conlleva una privación de libertad, sólo se puede recurrir, respetando las exigencias derivadas del principio de proporcionalidad, a dicha orden cuando no existan medidas menos restrictivas (como, en particular, multas elevadas que se repiten al poco tiempo y cuyo pago no beneficia en última instancia al presupuesto con el que se financian), cuestión que también corresponde al tribunal remitente examinar. Solo si se concluye que la limitación del derecho a la libertad que resultaría de una orden de detención coercitiva cumple con esas condiciones, la legislación de la UE no solo autorizaría, sino que exigiría el recurso a dicha medida. No obstante, el Tribunal añadió que el Tribunal puede declarar una infracción de la Directiva 2008/50 en una acción por incumplimiento o dar lugar a que el Estado incurra en responsabilidad por la pérdida o daño resultante.



También se señala bajo este epígrafe, así como en el informe "Panorama del año", la sentencia de 3 de octubre de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros (C-197/18, EU:C:2019:824), sobre si las personas físicas y jurídicas directamente afectadas por la contaminación de las aguas subterráneas pueden invocar, ante los tribunales nacionales, determinadas disposiciones de la Directiva 91/676 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura. En este asunto el Tribunal de Justicia sostiene que, cuando los niveles de nitratos exceden o corren el riesgo de exceder el valor límite de 50 mg/l en uno o más puntos de medición, las personas y los organismos directamente interesados pueden exigir a las autoridades competentes que adopten las medidas necesarias (siempre que el vertido de compuestos de nitrógeno de origen agrícola contribuya de manera significativa a la contaminación de las aguas subterráneas en cuestión).

CONTENCIOSO DE LA UNIÓN EUROPEA

En este apartado en el informe sobre actividad judicial del 2019 se menciona un asunto en materia de acciones por incumplimiento de obligaciones:

Concretamente, la sentencia en el caso Comisión contra Irlanda (parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019: 955), dictada el 12 de noviembre de 2019, también citada en el informe "Panorama del año", el Tribunal, reunido en su Gran Sala, impuso sanciones pecuniarias a Irlanda, en esta ocasión con arreglo al artículo 260, apartado 2, del TFUE, por no haber dado cumplimiento concreto a la sentencia de 3 de julio de 2008, Comisión/Irlanda, en la medida en que el Tribunal había declarado en dicha sentencia que Irlanda había infringido la Directiva 85/337 como consecuencia de la construcción de un parque eólico en Derrybrien (Ir-



landa) sin que se hubiera realizado previamente una evaluación de impacto ambiental.

Tras el pronunciamiento de la sentencia de 2008, Irlanda había introducido un procedimiento de regularización mediante el cual pretendía que el explotador del parque eólico de Derrybrien pudiera cumplir los requisitos de la Directiva 85/337. Sin embargo, dado que el explotador del parque eólico no se había sometido a ese procedimiento ni lo habían iniciado las autoridades irlandesas por iniciativa propia, la Comisión interpuso un segundo recurso por incumplimiento ante el Tribunal.

En primer lugar, el Tribunal examinó las obligaciones de los Estados miembros cuando un proyecto ha sido autorizado en violación de la obligación de realizar una evaluación previa del impacto ambiental en virtud de la Directiva 85/337. El Tribunal señaló que los Estados miembros están obligados, de conformidad con el principio de cooperación leal, a adoptar todas las medidas necesarias para remediar la falta de realización de una evaluación de impacto ambiental. En particular, están obligados a realizar una evaluación con fines de regularización, incluso después de la puesta en marcha de una instalación. Dicha evaluación debe tener en cuenta no sólo el impacto futuro de la planta en cuestión, sino también el impacto ambiental desde el momento de su finalización. La evaluación puede dar lugar a que se modifiquen o retiren los permisos concedidos en violación de la obligación de realizar una evaluación previa.

A pesar de la reforma legislativa que introduce un procedimiento de regularización, Irlanda no ha realizado una nueva evaluación del impacto ambiental del parque eólico, por lo que no ha tenido en cuenta el fallo que figura en la sentencia de 2008.

A continuación, el Tribunal rechazó los diferentes argumentos presentados por Irlanda para justificarse. En primer lugar, Irlanda no podía basarse en las disposiciones nacionales que limitaban las posibilidades de iniciar el procedimiento de regularización introducido para garantizar el cumplimiento de la sentencia de 2008. En este contexto, el Tribunal señaló que las autoridades nacionales estaban obligadas a subsanar la falta de evaluación de las repercusiones y que las obligaciones derivadas de la Directiva 85/337 también se aplicaban al explotador del parque eólico, ya que éste estaba controlado por Irlanda. En segundo lugar, aunque los consentimientos para la construcción del parque eólico de Derrybrien habían pasado a ser definitivos, Irlanda no podía confiar en la seguridad jurídica y la confianza legítima que el operador del parque eólico obtenía de los derechos adquiridos para evitar las consecuencias

derivadas de la constatación objetiva de que se había producido un incumplimiento de la Directiva 85/337. A este respecto, el Tribunal declaró que los proyectos cuya autorización ya no puede ser impugnada ante los tribunales no pueden considerarse pura y simplemente autorizados legalmente en lo que respecta a la obligación de evaluar sus efectos sobre el medio ambiente.

Habida cuenta de la gravedad y la duración del incumplimiento, al haber transcurrido más de 11 años desde la sentencia de 2008 sin que se hubieran adoptado las medidas necesarias para cumplir dicha sentencia, y teniendo en cuenta la capacidad de pago de Irlanda, el Tribunal condenó a este país a pagar a la Comisión Europea una suma global de 5 000 000 de euros, así como una multa coercitiva de 15 000 euros diarios a partir de la fecha en que se dictó la sentencia hasta la fecha de cumplimiento de la sentencia de 2008.

Sobre este ámbito, el informe "Panorama del año" hace referencia a la Sentencia de 21 de marzo de 2019, Comisión / Italia, C-498/17, relativa a la directiva de la UE sobre el vertido de residuos, promulgada con el objetivo de prevenir o reducir en la medida de lo posible los efectos adversos del vertido de residuos en el medio ambiente y la salud humana. A tal fin, los Estados miembros debían, a más tardar en 2009, adaptar los vertederos de su territorio a los estrictos requisitos técnicos de la directiva o cerrarlos. En 2015, Italia todavía no había tomado las medidas necesarias con respecto a 44 vertederos y, a solicitud de la Comisión, el Tribunal de Justicia determinó que Italia había incumplido sus obligaciones en virtud de la legislación de la UE.

APROXIMACIÓN DE LAS LEYES

En este apartado el informe sobre actividad judicial del 2019 hace referencia a un procedimiento en materia de propiedad industrial, en el que, mediante la sentencia dictada el 12 de diciembre de 2019 en el asunto *Der Grüne Punkt* contra EUIPO (C-143/19 P, EU:C:2019:1076), el Tribunal de Justicia anuló la sentencia del Tribunal General por considerar que había incurrido en un error de derecho al aplicar el concepto de «uso efectivo» a una marca colectiva de la UE.

En este caso, el recurrente, *Der Grüne Punkt*, había obtenido el registro de una marca colectiva figurativa que representaba un círculo con dos flechas relativo a un sistema de recogida y recuperación de residuos de envases. La Oficina de Propiedad Intelectual de la UE (EUIPO) estimó parcialmente una solicitud de caducidad porque la marca no había sido objeto de un uso efectivo para todos los productos para los que había

sido registrada, con la excepción de los productos consistentes en envases.

El Tribunal General desestimó el recurso de anulación contra la decisión de la Junta de Apelación de la EUIPO presentado por el apelante.

En apoyo de su recurso de casación, el recurrente alegó que el Tribunal General había interpretado erróneamente el concepto de «uso efectivo» en el sentido del artículo 15.1) del Reglamento sobre la marca de la UE y no había tenido debidamente en cuenta las características de las marcas colectivas establecidas en su artículo 66.

En primer lugar, el Tribunal observó que la función esencial de una marca colectiva es distinguir los productos o servicios de los miembros de la asociación titular de dicha marca de los de otras empresas. Así pues, a diferencia de una marca individual, una marca colectiva no tiene la función de indicar al consumidor «la identidad de origen» de los productos o servicios para los que está registrada. A este respecto, el Tribunal señaló que el artículo 66 del Reglamento sobre la marca de la UE no exige en modo alguno que los fabricantes, productores, proveedores o comerciantes afiliados a la asociación titular de una marca colectiva formen parte del mismo grupo de empresas que fabrican o suministran los bienes o servicios bajo un control único. Además, el Tribunal sostuvo que las marcas colectivas se sitúan, al igual que las marcas individuales, en el tráfico comercial. Por lo tanto, su uso debe, para ser calificado de «efectivo» en el sentido del artículo 15.1 del Reglamento sobre la marca, inscribirse efectivamente en el objetivo de las empresas interesadas de crear o conservar un mercado para sus productos y servicios.

A continuación, el Tribunal sostuvo que dicha marca se utiliza de conformidad con su función esencial desde el momento en que ese uso permite al consumidor comprender que los productos o servicios cubiertos proceden de empresas afiliadas a la asociación, propietaria de la marca, y, por tanto, distinguir esos productos o servicios de los que proceden de empresas no afiliadas. En ese caso, el Tribunal de Justicia consideró que de las conclusiones del Tribunal General se desprende claramente que la marca colectiva se utilizaba de conformidad con su función esencial, habida cuenta de que el productor o distribuidor de los productos en cuestión formaba parte del sistema de licencias de la recurrente.

Por último, el Tribunal señaló que la apreciación del uso efectivo de la marca en cuestión debe realizarse evaluando, en particular, si dicho uso se considera jus-

tificado en el sector económico de que se trate para mantener o crear una cuota de mercado para los productos o servicios protegidos por la marca, la naturaleza de dichos productos o servicios, las características del mercado y la magnitud y frecuencia del uso de la marca. El Tribunal de Justicia consideró que el Tribunal General no había aplicado esos criterios en este caso. El Tribunal de Justicia sostuvo, entre otras cosas, que correspondía al Tribunal General examinar si el uso debidamente establecido en ese caso, a saber, la colocación de la marca en cuestión en los envases de los productos de las empresas afiliadas a un sistema de recogida de proximidad y de eliminación ecológica de los residuos de envases, está justificada, en los sectores económicos de que se trata o en algunos de ellos, para mantener o crear cuotas de mercado en favor de los productos. Según el Tribunal, no puede excluirse que la indicación por el fabricante o el distribuidor, en el envase de los productos de ese tipo, de la adhesión a un sistema de recogida de proximidad y de tratamiento ecológico de los residuos de los envases pueda influir en las decisiones de compra de los consumidores y, de este modo, contribuir al mantenimiento o a la creación de cuotas de mercado relativas a esos productos.

Al considerar que el Tribunal General había incurrido en un error de derecho al aplicar el concepto de «uso efectivo», el Tribunal de Justicia anuló la sentencia recurrida y anuló la decisión de la Sala de Recurso de la EUIPO.

ACCESO A LOS DOCUMENTOS DE LAS INSTITUCIONES

En este apartado, en el informe sobre actividad judicial del 2019 se hace referencia a un procedimiento en el que se tuvo la oportunidad de aclarar el concepto de información relativa a las emisiones al medio ambiente, concretamente en la sentencia dictada el 7 de marzo de 2019 en el asunto Tweedale contra EFSA (T-716/14, EU:T:2019:141), en el que el Tribunal confirmó el recurso interpuesto por el Sr. Tweedale, en virtud del artículo 263 del TFUE, para la anulación parcial de la decisión de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA), por la que ésta le denegó el acceso a los estudios de toxicidad del glifosato sobre la base del artículo 4, apartado 2, del Reglamento nº 1049/2001, al considerar dicha agencia que no había un interés público superior en la divulgación de las partes de los estudios solicitados, ya que no constituían información «relativa a las emisiones al medio ambiente» a los efectos del Reglamento nº 1367/2006; la parte demandante alegó,

en particular, que se había infringido el párrafo 2 del artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001 y el párrafo 1 del artículo 6 del Reglamento nº 1367/2006, ya que los estudios solicitados podían clasificarse como información «relativa a las emisiones al medio ambiente» a los efectos de esta última disposición.

En primer lugar, el Tribunal observó que una institución de la Unión Europea que tramita una solicitud de acceso a un documento no puede justificar su negativa a divulgarlo sobre la base de la excepción relativa a la protección de los intereses comerciales de una determinada persona física o jurídica, prevista en el primer guión del párrafo 2 del artículo 4 del Reglamento nº 1049/2001, cuando la información contenida en dicho documento constituye una información que «se refiere a las emisiones al medio ambiente» a los efectos del párrafo 1 del artículo 6 del Reglamento nº 1367/2006. A ese respecto, el Tribunal concluyó que, por lo tanto, se planteaba la cuestión de si la información contenida en los estudios solicitados constituía información «relativa a las emisiones al medio ambiente» a los efectos de dicha disposición.

En cuanto al concepto de información «relativa a las emisiones al medio ambiente», el Tribunal concluyó que dicha información no puede limitarse a la información relativa a las emisiones efectivamente liberadas al medio ambiente cuando el producto fitosanitario o la sustancia activa de que se trate se utiliza en plantas o en el suelo, sino que dicho concepto también comprende la información sobre las emisiones previsibles del producto fitosanitario o de la sustancia activa en cuestión en el medio ambiente, en condiciones normales o realistas de utilización de este producto o de esta sustancia que se correspondan con aquellas para las cuales se concedió la autorización de comercialización de dicho producto o de dicha sustancia en la zona a la que está destinada su utilización.

A este respecto, el Tribunal consideró que una sustancia activa contenida en productos fitosanitarios, como el glifosato, en el curso de un uso normal, está destinada a ser vertida en el medio ambiente en virtud de su función y, por consiguiente, sus emisiones previsibles no pueden considerarse puramente hipotéticas, ni siquiera simplemente previsibles. Dado que el glifosato está autorizado en los Estados Miembros desde 2002 y que se ha utilizado efectivamente en productos fitosanitarios, sus emisiones al medio ambiente son, por lo tanto, una realidad. Por consiguiente, los estudios solicitados tienen por objeto establecer la toxicidad de una sustancia activa que se halla efectivamente presente en el medio ambiente.



A continuación, el Tribunal declaró que, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el concepto de información «referente a las emisiones al medio ambiente» no se limita a la información que permite evaluar las emisiones en sí, sino que se refiere también a la información relativa a los efectos de estas emisiones. En ese sentido, el Tribunal sostuvo que los estudios solicitados tienen por objeto determinar los límites dentro de los cuales el glifosato, cuando se halle en los alimentos, no reviste riesgos, a más o menos largo plazo, para la salud humana y, por tanto, fijar los distintos valores relativos a los efectos de las emisiones del glifosato en la salud humana.

El Tribunal declaró que, para que los estudios se clasifiquen como información «referente a emisiones al medio ambiente», lo que importa no son tanto las condiciones de realización de dichos estudios, en particular que hubiesen sido realizados o no en laboratorio, sino su objeto. Finalmente, el Tribunal consideró que el acceso del demandante a los estudios solicitados le permitiría comprender el modo en el que la salud humana puede verse afectada por los vertidos de glifosato en el medio ambiente y que, por lo tanto, los estudios solicitados deben considerarse información «referente a emisiones al medio ambiente» en el sentido del artículo 6, apartado 1, del Reglamento nº 1367/2006.

MEDIO AMBIENTE

En relación con la protección del medio ambiente, se hace referencia en el informe sobre actividad judicial del 2019 a una serie de sentencias:

PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

En su sentencia dictada el 1 de octubre de 2019 en el asunto *Blaise y otros* (C-616/17, EU:C:2019:800), el Tribunal, en su calidad de Gran Sala, se pronunció sobre la validez, a la luz del principio de precaución, del Reglamento (CE) nº 1107/2009. La petición de de-

cisión prejudicial se presentó en el marco de un procedimiento penal contra el Sr. Blaise y otros 20 acusados, acusados de un delito de degradación o deterioro de bienes de terceros cometido en grupo. Esas personas habían entrado en tiendas del departamento de Ariège (Francia) y causaron daños a unos bidones de herbicidas que contenían glifosato y a unas vitrinas de cristal. Para justificar sus acciones, destinadas a alertar a las tiendas y a sus clientes de los peligros asociados a la venta de herbicidas que contienen glifosato, los acusados invocaron el principio de precaución. Para pronunciarse sobre la procedencia de ese argumento, el tribunal remitente consideró que debía determinar la validez del Reglamento nº 1107/2009 a la luz del principio de precaución y, por lo tanto, remitió al Tribunal cuestiones sobre ese punto.

Al definir el alcance del principio de precaución, el Tribunal declaró, en primer lugar, que el legislador de la Unión Europea debe cumplir con ese principio cuando adopta normas que rigen la comercialización de productos fitosanitarios. Dado que la finalidad del Reglamento nº 1107/2009 es establecer normas para la autorización de los productos fitosanitarios y la aprobación de las sustancias activas contenidas en dichos productos, de modo que puedan comercializarse, el legislador de la UE debía establecer un marco normativo que garantizara que las autoridades competentes dispusieran, al decidir sobre dicha autorización y aprobación, de información suficiente para evaluar adecuadamente los riesgos para la salud derivados del uso de dichas sustancias activas y productos fitosanitarios. A este respecto, el Tribunal subrayó que, habida cuenta de la necesidad de lograr un equilibrio entre varios objetivos y principios, y dada la complejidad de la aplicación de los criterios pertinentes, el control judicial del Tribunal debe limitarse necesariamente a la cuestión de si el legislador de la Unión Europea cometió un error manifiesto de apreciación.

En segundo lugar, el Tribunal sostuvo que la ausencia de una definición del concepto de «sustancia activa» en el reglamento no es incompatible con el principio de precaución. El solicitante está obligado a declarar, al presentar su solicitud de autorización de un producto fitosanitario, toda sustancia que forme parte de la composición de dicho producto y que corresponda a los criterios establecidos en el reglamento. Por consiguiente, el solicitante no tiene la posibilidad de elegir, a su discreción, qué componente de ese producto debe considerarse como sustancia activa. Al determinar así las obligaciones impuestas al solicitante en relación con

la identificación de las sustancias activas, el legislador de la Unión Europea no cometió un error manifiesto de apreciación.



Además, el Tribunal sostuvo que el reglamento es compatible con el principio de precaución, en el sentido de que exige que se tengan en cuenta los efectos acumulativos de los componentes de un producto fitosanitario. El procedimiento de aprobación de sustancias activas y el procedimiento de autorización de productos fitosanitarios establecen que el examen de las solicitudes debe incluir una evaluación del posible efecto nocivo de un producto, incluidos los efectos causados por la interacción entre los constituyentes del producto. Sobre este punto, el reglamento tampoco adolece de ningún error manifiesto de apreciación.

El Tribunal llegó a la misma conclusión en lo que respecta a la fiabilidad de las pruebas, estudios y análisis que se tienen en cuenta para autorizar un producto fitosanitario. En opinión del Tribunal, el hecho de que las pruebas, estudios y análisis exigidos en los procedimientos de aprobación de una sustancia activa y de autorización de un producto fitosanitario sean presentados por el solicitante, sin ningún contra-análisis independiente, no supone ninguna violación del principio de precaución. El reglamento exige, a este respecto, que el solicitante presente pruebas de que los productos no tienen efectos nocivos, regula la calidad de las pruebas y los análisis presentados y confiere a las autoridades competentes que deben decidir sobre una solicitud la responsabilidad de realizar una evaluación objetiva e independiente. En ese contexto, corresponde a las autoridades tener necesariamente en cuenta aquella información pertinente distinta de la presentada por el solicitante y, en particular, los datos científicos disponibles más fiables y los resultados más recientes de la investigación internacional y no atribuir en todos



los casos una importancia preponderante a los estudios proporcionados por el solicitante.

Por último, el Tribunal declaró que el reglamento no exime al solicitante de presentar pruebas de la carcinogenicidad y toxicidad del producto en cuestión. Dicho producto sólo puede ser autorizado si las autoridades competentes excluyen el riesgo de cualquier efecto nocivo inmediato o retardado sobre la salud humana. Por consiguiente, no se identificó nada que pudiera afectar a la validez del Reglamento nº 1107/2009.

PROTECCIÓN DE LAS AGUAS CONTRA LA CONTAMINACIÓN CAUSADA POR LOS NITRATOS

En la sentencia dictada el 3 de octubre de 2019 en el asunto Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland y otros (C-197/18, EU:C:2019:824), el Tribunal declaró, por primera vez, que las personas físicas y jurídicas directamente afectadas por la contaminación de las aguas subterráneas pueden invocar, ante los tribunales nacionales, determinadas disposiciones de la Directiva 91/676 relativa a la protección de las aguas contra la contaminación producida por nitratos utilizados en la agricultura 219 («la Directiva sobre nitratos»).

La sentencia se dictó en el contexto de una controversia entre, por una parte, la Asociación de Aguas del Burgenland Septentrional (Austria), un municipio austriaco que explota un pozo municipal, y un particular que posee un pozo doméstico, como demandantes, y, por otra parte, el Ministerio Federal de Sostenibilidad y Turismo de Austria. Los demandantes se quejaron de la contaminación de las aguas subterráneas de su región, cuyo nivel de nitratos superaba regularmente el umbral de 50 mg/l previsto en la Directiva sobre nitratos. En ese contexto, formularon solicitudes en las que pedían que se adoptaran medidas para reducir los niveles de nitratos de esas aguas. El Ministerio impugnó el *locus standi* de los demandantes para solicitar esas medidas. Así pues, se pidió al Tribunal que aclarara si las personas físicas y jurídicas, como los tres demandantes, pueden invocar las disposiciones de la Directiva sobre los nitratos para exigir la adopción o la modificación de las medidas nacionales previstas en dicha Directiva a fin de reducir la concentración de nitratos en las aguas subterráneas.

En primer lugar, el Tribunal declaró que, a fin de preservar el efecto vinculante de las directivas, así como su eficacia, el derecho nacional no puede excluir, en principio, la posibilidad de que los particulares se acojan a las disposiciones establecidas en esos actos del derecho comunitario. Las personas físicas o jurídi-

cas directamente afectadas por una infracción de las disposiciones de una directiva deben, como mínimo, estar en condiciones de exigir a las autoridades competentes que observen las obligaciones en cuestión, si es necesario interponiendo una demanda ante los tribunales.

A continuación, el Tribunal declaró que un nivel de nitratos en las aguas subterráneas que supera o corre el riesgo de superar el umbral de 50 mg/l previsto en la Directiva relativa a los nitratos, es contrario al objetivo principal de dicha Directiva. Dicha Directiva tiene por objeto permitir a los particulares hacer un uso legítimo de las aguas subterráneas. Si no se respeta ese umbral, las aguas deben considerarse contaminadas. Así pues, el riesgo de superar el umbral de 50 mg/l ya puede interferir con el uso normal del agua y exige la aplicación de medidas de descontaminación por parte de los titulares de los derechos sobre las fuentes de agua. Por consiguiente, esas personas físicas o jurídicas están directamente afectadas por la infracción del objetivo principal de la Directiva relativa a los nitratos y deben estar en condiciones de presentar una demanda ante las autoridades y los tribunales nacionales para exigir el cumplimiento de las obligaciones impuestas a los Estados Miembros por esa Directiva.

A este respecto, el Tribunal de Justicia recuerda que cuando los nitratos de origen agrícola contribuyen de manera significativa a la contaminación de las aguas, la Directiva relativa a los nitratos es aplicable y obliga a los Estados miembros a poner en marcha programas de acción y a adoptar todas las medidas necesarias para reducir la concentración de nitratos con el fin de evitar que el nivel de nitratos del agua supere los 50 mg/l o que se supere dicho nivel. A tal fin, los Estados Miembros también están obligados a controlar estrictamente el estado de las aguas en el marco de programas de vigilancia y mediante puntos de medición seleccionados, teniendo en cuenta los mejores datos científicos y técnicos disponibles.

La obligación impuesta a los Estados Miembros de adoptar las medidas necesarias para reducir el nivel de nitratos de las aguas subterráneas, prevista en la Directiva sobre nitratos, es clara, precisa e incondicional y, por lo tanto, puede ser invocada directamente por los particulares frente a los Estados Miembros.

A la luz de esas consideraciones, el Tribunal sostuvo que cuando una actividad agrícola contribuye de manera significativa a la contaminación de las aguas subterráneas, las personas físicas y jurídicas cuyo uso legítimo de sus fuentes de agua se vea obstaculizado

deben estar en condiciones de exigir a las autoridades nacionales que modifiquen un programa de acción existente o que adopten otras medidas previstas en la Directiva sobre los nitratos, siempre que los niveles de nitratos de las aguas subterráneas superen o puedan superar los 50 mg/l, a falta de esas medidas.

DIRECTIVA SOBRE LOS HÁBITATS

En su sentencia dictada el 10 de octubre de 2019 en el asunto *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851), relativa a la interpretación de la Directiva 92/43/220 del Consejo (la «Directiva hábitats»), la Sala Segunda del Tribunal estableció todas las condiciones en las que los Estados miembros pueden adoptar medidas de excepción a la prohibición de matar deliberadamente ejemplares de especies estrictamente protegidas, en ese caso lobos (*Canis lupus*).

Mediante dos decisiones de 18 de diciembre de 2015, el Organismo Finlandés para la Protección de la Vida Silvestre autorizó la matanza de siete lobos en la región de Pohjois-Savo entre el 23 de enero y el 21 de febrero de 2016. El objetivo principal era la prevención de la caza ilegal, es decir, la caza furtiva. Al conocer de los recursos presentados por una asociación finlandesa de conservación de la naturaleza contra esas decisiones, el Tribunal Administrativo Supremo de Finlandia pidió al Tribunal, en esencia, que determinara si la Directiva hábitats impedía la adopción de esas decisiones. El Tribunal respondió que la Directiva hábitats debe interpretarse en el sentido de que se opone a la adopción de tales decisiones cuando no cumplen todas las condiciones establecidas por la Directiva.

Así pues, en primer lugar, esas excepciones deben definir los objetivos que persiguen de manera clara, precisa y fundamentada, y establecer, sobre la base de datos científicos rigurosos, que son adecuadas para alcanzar ese objetivo. En ese caso, el Tribunal estimó que la lucha contra la caza furtiva puede ser invocada como un objetivo contemplado en la Directiva, pero que la autorización debe ser realmente capaz de reducir la caza ilegal y hacerlo en tal medida que tenga un efecto beneficioso neto en el estado de conservación de la población de lobos.

En segundo lugar, debe demostrarse, de forma precisa y adecuada, que el objetivo perseguido no puede alcanzarse mediante una solución alternativa satisfactoria. A este respecto, el Tribunal señaló que la mera existencia de una actividad ilegal, como la caza furtiva, o las dificultades con las que puede asociarse su vigilancia no pueden constituir una prueba suficiente a

este respecto. Por el contrario, debe darse prioridad a la vigilancia estricta y eficaz de esa actividad ilegal.

En tercer lugar, el artículo 16 de la Directiva hábitats establece que el mantenimiento de las poblaciones de las especies de que se trate en un estado de conservación favorable en su área de distribución natural, es una condición previa necesaria para que se concedan esas excepciones. Por lo tanto, esas excepciones deben basarse en criterios definidos de manera que se garantice la preservación a largo plazo de la dinámica y la estabilidad social de la especie en cuestión. También deben estar sujetas a una evaluación de ese estado de conservación y de las repercusiones que puedan tener en él. Además, los Estados Miembros deben, de conformidad con el principio de precaución, abstenerse de conceder o aplicar esas derogaciones cuando haya dudas sobre si éstas serán o no perjudiciales para el mantenimiento o el restablecimiento de las poblaciones de una especie en peligro de extinción en un estado de conservación favorable.

Por último, en cuarto lugar, los Estados miembros deben cumplir las condiciones específicas establecidas en el artículo 16.1.e) de la Directiva hábitats. En primer lugar, deben fijar un número limitado y determinado de especímenes que puedan ser objeto de una excepción, de manera que se evite todo riesgo de impacto negativo significativo en la estructura de la población de que se trate. En segundo lugar, deben definir esos especímenes sobre una base selectiva y de forma limitada, lo que puede suponer una identificación individual. En tercer lugar, deben asegurarse de que tanto la concesión como la aplicación de esas derogaciones estén sujetas a un control eficaz en el momento oportuno.

EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS DE CIERTOS PROYECTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE

Dos sentencias merecen ser mencionadas bajo este título:

En la sentencia dictada el 12 de noviembre de 2019 en el asunto *Comisión Europea contra Irlanda* (parque eólico de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955), también citada en el informe «Panorama del año», el Tribunal, en su calidad de Gran Sala, impuso sanciones pecuniarias a Irlanda por no haber dado cumplimiento concreto a la sentencia de 3 de julio de 2008, *Comisión contra Irlanda*, en la medida en que el Tribunal había constatado la infracción de la Directiva 85/337 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.



Dicha sentencia ya ha sido comentada anteriormente en la sección V.1.1 «Acciones por incumplimiento».

En su sentencia dictada el 29 de julio de 2019 *Inter-Environnement Wallonie y Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622), el Tribunal, en su calidad de Gran Sala, se pronunció sobre la interpretación de la Directiva 92/43 relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, y de la Directiva 2011/92 relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. La sentencia se dictó en el marco de un procedimiento entre, por una parte, dos asociaciones, *Inter-Environnement Wallonie ASBL* y *Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen ASBL*, cuya finalidad es la protección del medio ambiente, y el Consejo de Ministros de Bélgica en relación con la legislación en virtud de la cual el Reino de Bélgica preveía i) la reanudación de la producción industrial de electricidad, durante un período de casi 10 años, en una central nuclear anteriormente cerrada, y ii) el aplazamiento por 10 años de la fecha inicialmente prevista para la desactivación y el cese de la producción industrial de electricidad en una central nuclear activa. Estas asociaciones se quejaron, en esencia, de que las autoridades belgas habían adoptado esa legislación sin cumplir los requisitos establecidos en esas directivas para realizar una evaluación previa.

En este contexto, el Tribunal consideró que las medidas controvertidas relativas a la extensión de la producción industrial de electricidad por una central nuclear constituyen un «proyecto» en el sentido de las Directivas 2011/92 y 92/43, ya que se trata necesariamente de obras de envergadura que modifican el aspecto físico de los emplazamientos afectados. En principio, ese

proyecto debe someterse a una evaluación de los efectos en el medio ambiente y en los lugares protegidos de que se trate antes de la adopción de esas medidas. El hecho de que la aplicación de esas medidas implique actos posteriores, como la expedición, para una de las centrales en cuestión, de un nuevo consentimiento específico para la producción de electricidad con fines industriales, no es determinante a este respecto. Los trabajos que estén inextricablemente vinculados a esas medidas también deben someterse a esa evaluación antes de la adopción de las medidas si la naturaleza y los posibles efectos de esos trabajos en el medio ambiente y en los lugares protegidos son suficientemente identificables en esa etapa.

En virtud de la Directiva 2011/92, un Estado miembro podrá eximir a un proyecto de la obligación de realizar una evaluación de impacto ambiental a fin de garantizar la seguridad de su suministro de electricidad únicamente cuando pueda demostrar, en particular, que el riesgo para la seguridad de ese suministro es razonablemente probable y que el proyecto en cuestión es lo suficientemente urgente como para justificar la no realización de la evaluación. No obstante, la posibilidad de conceder esa exención se entiende sin perjuicio de la obligación de realizar una evaluación del impacto ambiental respecto de proyectos que, como el que es objeto del procedimiento principal, tengan efectos transfronterizos.

Por otra parte, si bien el objetivo de garantizar en todo momento la seguridad del suministro eléctrico de un Estado miembro constituye una razón imperativa de interés público superior en el sentido de la Directiva 92/43, que justifica la continuación del proyecto a pesar de una evaluación negativa y a falta de soluciones

alternativas, no es así cuando el lugar protegido que puede verse afectado por el proyecto alberga un tipo de hábitat natural prioritario o una especie prioritaria. En tal caso, sólo la necesidad de anular una amenaza real y grave de ruptura del suministro de electricidad en el Estado miembro de que se trate constituiría una razón de seguridad pública, en el sentido de dicha directiva, y puede constituir tal justificación. Por último, el Tribunal de Justicia declara que, si el Derecho interno lo permite, un órgano jurisdiccional nacional puede, con carácter excepcional, mantener los efectos de medidas como las controvertidas en el litigio principal, adoptadas con infracción de las obligaciones establecidas por las Directivas 2011/92 y 92/43, cuando dicho mantenimiento esté justificado por consideraciones imperativas relativas a la necesidad de anular un riesgo real y grave de ruptura del suministro de electricidad en el Estado miembro de que se trate, que no pueda subsanarse por otros medios o alternativas, en particular en el marco del mercado interior. No obstante, dicho mantenimiento solo podrá extenderse el tiempo estrictamente necesario para corregir la referida ilegalidad.

ENERGÍA DE FUENTES RENOVABLES

En su sentencia de 24 de octubre de 2019, Prato Nevoso Termo Energy (C-212/18, EU:C:2019:898), el Tribunal confirmó que la legislación italiana que regula la autorización del uso de biolíquidos derivados del tratamiento de aceites vegetales usados como fuente de energía para una central eléctrica no es, en principio, contraria ni a la Directiva 2008/98 sobre residuos ni a la Directiva 2009/28 sobre el fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables.

En ese caso, Prato Nevoso Termo Energy Srl («Prato Nevoso»), que explota una central térmica y eléctrica, solicitó a la provincia de Cuneo (Italia) autorización para sustituir el metano, como fuente de energía de su planta, por un biolíquido, a saber, un aceite vegetal derivado de la recogida y el tratamiento químico de aceites de cocina usados. La autoridad nacional competente rechazó esa solicitud, de conformidad con la legislación italiana aplicable, porque ese aceite vegetal no figura en la lista nacional que contiene las categorías de combustibles derivados de la biomasa que pueden utilizarse en una instalación que produce emisiones atmosféricas sin cumplir las normas en materia de valorización energética de residuos. Por consiguiente, la legislación italiana tiene el efecto de que el biolíquido derivado del tratamiento químico de los aceites de fritura usados debe considerarse como residuo y no

como combustible. Prato Nevoso interpuso una acción ante el tribunal de referencia, impugnando la decisión que rechazaba su solicitud. Posteriormente, el tribunal remitente presentó una solicitud de decisión prejudicial, con el fin de determinar si esa legislación nacional era compatible con las disposiciones de las directivas mencionadas.

Basándose, en particular, en la sentencia Tallinna Vesi 227, de 28 de marzo de 2019, el Tribunal consideró que la Directiva 2008/98 relativa a los residuos no se opone, en principio, a que un Estado miembro someta la utilización de un biolíquido derivado de residuos como combustible a la normativa sobre valorización energética de residuos, por no estar comprendido en ninguna de las categorías de la lista nacional de combustibles autorizados en una instalación de producción de emisiones atmosféricas. Según el Tribunal, esta constatación no queda invalidada por las disposiciones relativas a los procedimientos de autorización nacionales previstas en la Directiva 2009/28 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables, ya que estas disposiciones no abarcan los procedimientos reglamentarios para la adopción de criterios de fin de la condición de residuo.

No obstante, el Tribunal señaló que en tal caso debe examinarse si las autoridades nacionales pueden concluir, sin cometer un error manifiesto de apreciación, que el biolíquido en cuestión debe considerarse un residuo. Haciendo referencia a los objetivos de la Directiva 2008/98 y a su facultad de proporcionar al órgano jurisdiccional nacional todas las indicaciones que puedan ayudarle a resolver el litigio de que conoce, el Tribunal señaló que el artículo 6, apartado 1, de la Directiva 2008/98 establece que determinados residuos dejan de serlo cuando se someten a una operación de valorización o de reciclado y cumplen criterios específicos que los Estados miembros deben definir con arreglo a varias condiciones, entre ellas la ausencia de «repercusiones generales adversas para el medio ambiente o la salud humana». A la luz de los argumentos presentados por el Gobierno italiano, el Tribunal observó que la existencia de cierto grado de incertidumbre científica en cuanto a los riesgos ambientales asociados a una sustancia -como el biolíquido en cuestión- que deja de clasificarse como residuo puede llevar a un Estado miembro a decidir no incluir esa sustancia en la lista de combustibles autorizados en una planta que produce emisiones atmosféricas. De conformidad con el principio de cautela establecido en el artículo 191, apartado 2, del TFUE, si, tras examinar la mejor infor-



mación científica disponible, persiste la incertidumbre sobre si el uso, en circunstancias específicas, de una sustancia derivada de la recuperación de un residuo carece de cualquier posible efecto nocivo para el medio ambiente y la salud humana, el Estado miembro debe abstenerse de establecer criterios para determinar la condición de fin de la condición de residuo en relación con dicha sustancia o de prever una decisión individual que reconozca dicha condición.

CALIDAD DEL AIRE AMBIENTE

Sobre el vector atmósfera, el informe “Panorama del año 2019” menciona dos resoluciones de sendos procedimientos:

La sentencia de 26 de junio de 2019, Craeynest y otros (C-723/17, ECLI:EU:C:2019:533), en que el Tribunal de Justicia, en respuesta a las preguntas remitidas por un tribunal belga ante el cual varios residentes de la Région de Bruxelles-Capitale (Región de Bruselas-Capital) habían presentado una acción, aclaró que los ciudadanos directamente afectados pueden plantear a los tribunales la revisión de la elección de ubicación de las estaciones de medición de la calidad del aire y la obtención de todas las medidas necesarias por parte de la autoridad competente. Además, la resolución sostiene que las medidas apropiadas para restablecer la buena calidad del aire deben tomarse tan pronto como se exceda un valor límite en cualquier punto de muestreo de una zona determinada.

En su sentencia de 24 de octubre de 2019, Comisión contra Francia (C-636/18, ECLI:EU:C:2019:900), el Tribunal de Justicia sostuvo que Francia había superado sistemática y persistentemente los valores para el dióxido de nitrógeno, en vigor desde 2010, en numerosas

áreas y ciudades, entre otras, París, Lyon, Marsella y Estrasburgo. Además, se afirma que Francia debería haber tomado las medidas necesarias para garantizar que el período de superación fuera lo más breve posible.

SUSTANCIAS QUÍMICAS – REACH

Al respecto en el informe “Panorama del año 2019” se cita la confirmación de la inclusión en el reglamento REACH del bisfenol A como sustancia altamente preocupante para ser sometida a autorización, debido a sus propiedades como sustancia tóxica para la reproducción, de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (CE) no 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, relativo al registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH). La inclusión de Bisfenol A en esa lista generó obligaciones legales para los proveedores de productos que contienen la sustancia, concretamente, obligaciones de proporcionar información a los agentes de la cadena de suministro y a los consumidores. En 2017, por la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos (ECHA) se clasificó el bisfenol, además, como una sustancia muy preocupante para la salud humana debido a sus propiedades disruptivas endocrinas. El Tribunal General, en sus sentencias de 11 de julio de 2019, en el asunto *PlasticsEurope c. ECHA*, (T-185/17, ECLI:EU:T:2019:492), y de 20 de septiembre de 2019, en el asunto *PlasticsEurope contra ECHA* (T-636/17, ECLI:EU:T:2019:639), desestimó dos demandas interpuestas por una asociación que representa a los fabricantes europeos de plásticos, incluidas cuatro empresas que se dedican a comercializar el bisfenol A, confirmando la inclusión del Bisfenol A en la “lista de sustancias candidatas”, incluso cuando se utiliza como sustancia intermedia aislada.