

**2.20. JURISPRUDENCIA AMBIENTAL DE LA UNIÓN EUROPEA (pp. 2-14)**

—

**2.20. JURISPRUDÈNCIA AMBIENTAL DE LA UNIÓ EUROPEA (pp. 15-27)**

ANTONIO CARDESA SALZMANN

*Profesor ayudante de Derecho Internacional Público / Professor ajudant de Dret  
Internacional Públic*

*Universitat de Barcelona*

**Sumario:** 1. Introducción. 2. Interpretación jurisprudencial del alcance del principio de quien contamina paga en materia de responsabilidad medioambiental. 2.1. Hechos. 2.2. Cuestiones prejudiciales. 2.3. El alcance del principio de quien contamina paga en relación con la responsabilidad medioambiental. A. La aplicación de la Directiva 2004/35/CE en el tiempo. B. El alcance del principio de quien contamina paga en el artículo 174 TCE. C. El alcance del principio de quien contamina paga de conformidad con la Directiva 2004/35/CE: su ámbito de aplicación material. D. Las modalidades de adopción de medidas reparadoras de conformidad con la Directiva 2004/35/CE. D.1. Sobre la modificación sustancial de medidas reparadoras previamente adoptadas cuya ejecución ha sido comenzada o acabada. D.2. Sobre la evaluación de los costes y beneficios de la modificación sustantiva de las medidas de reparación. E. Condiciones para la supeditación del ejercicio del derecho de los operadores a los que se dirigen las medidas reparadoras a utilizar sus tierras a condición de que ejecuten los trabajos que se les exigen.

## 1. Introducción

En el período comprendido en esta crónica de jurisprudencia ambiental comunitaria — diciembre de 2009 a mayo de 2010— el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha dictado trece sentencias en las que se resuelve sobre disposiciones de Derecho de la Unión relativo a la protección del medio ambiente. De entre ellas, doce han sido adoptadas por el Tribunal de Justicia y una por el Tribunal General.

A su vez, entre las sentencias adoptadas por el Tribunal de Justicia, la mitad (seis) fueron dictadas en el marco de recursos de incumplimiento interpuestos por la Comisión Europea sobre la base del entonces artículo 226 TCE, mientras que la otra mitad resolvían cuestiones prejudiciales relativas a la interpretación de actos de Derecho derivado adoptados de conformidad con el antiguo artículo 175 TCE.

Las sentencias dictadas en el marco de recursos de incumplimiento estiman todas ellas los respectivos recursos. En la mayoría de ellas el Tribunal de Justicia aprecia la falta de transposición en plazo de las directivas en cuestión o la transposición insuficiente de las mismas<sup>1</sup>. Por su interés, cabe destacar no obstante la sentencia de 4 de marzo de 2010, as. C-297/08, Comisión Europea c/ República Italiana, en la que el Tribunal condena a dicho Estado miembro en relación con la crisis de la basura napolitana de 2008, por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los artículos 4 y 5 de la Directiva 2006/12/CE, relativa a los residuos, “al no haber adoptado, en relación con la región de Campania, todas las medidas necesarias para garantizar que los residuos se valoricen o se eliminen sin poner en peligro la

---

<sup>1</sup> *Vid.* Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de febrero de 2010, as. C-259/09, Comisión Europea c/ Reino Unido; Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2010, as. C-241/08, Comisión Europea c/ República Francesa; Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2010, as. C-258/09, Comisión Europea c/ Reino de Bélgica; Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de marzo de 2010, as. C-392/08, Comisión Europea c/ Reino de España; y Sentencia del Tribunal de Justicia de 15 de abril de 2010, as. C-64/09, Comisión Europea c/ República Francesa

salud del hombre y sin perjudicar el medio ambiente y, en particular, al no haber creado una red integrada y adecuada de instalaciones de eliminación”<sup>2</sup>.

Las sentencias dictadas en el marco de cuestiones prejudiciales planteadas por tribunales de los Estados miembros interpretan las disposiciones de varias directivas relativas a la protección del medio ambiente, en particular, la Directiva 85/337/CEE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente<sup>3</sup>, la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres<sup>4</sup>, la Directiva 1999/31/CE, relativa al vertido de residuos<sup>5</sup>, y la Directiva 2000/76/CE, relativa a la incineración de residuos<sup>6</sup>. Las dos sentencias dictadas por la Gran Sala del Tribunal de Justicia el 9 de marzo de 2010 en el asunto Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA y Syndial SpA contra el *Ministero dello Sviluppo Economico* y otros constituyen en particular una interpretación jurisprudencial significativa del alcance del principio de quien contamina paga de conformidad con la Directiva 2004/35/CE<sup>7</sup>, sobre responsabilidad medioambiental, que será objeto de síntesis más adelante.

Por último, en su sentencia de 2 de marzo de 2010, el Tribunal General desestimó el recurso de anulación interpuesto por Arcelor, impugnando parcialmente la Directiva 2003/87/CE, por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de marzo de 2010, as. C-297/08, Comisión Europea c/ República Italiana, parte dispositiva

<sup>3</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2009, as. C-205/08, Umweltanwalt von Kärnten c/ Kärntner Landesregierung

<sup>4</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de enero de 2010, as. C-226/08, Stadt Papenburg c/ Bundesrepublik Deutschland

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de febrero de 2010, as. C-172/08, Pontina Ambiente Srl c/ Regione Lazio

<sup>6</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 25 de febrero de 2010, as. C-209/09, Lahti Energia Oy

<sup>7</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 2010, as. C-378/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.* y sentencia del Tribunal de Justicia de 9 de marzo de 2010, as. acum. C-379/08 y C-380/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.*

## 2. Interpretación jurisprudencial del alcance del principio de quien contamina paga en materia de responsabilidad medioambiental

En el período comprendido en la presente crónica, el Tribunal de Justicia se ha pronunciado sobre aspectos claves de la aplicación del principio de quien contamina paga en la Directiva 2004/35/CE sobre responsabilidad medioambiental en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales. En particular, en las sentencias de 9 de marzo de 2010 dictadas respectivamente en el asunto 378/08 y en los asuntos acumulados C-379/08 y C-380/08, que traen causa de los recursos interpuestos ante el *Tribunale Amministrativo Regionale de Sicilia* por las sociedades Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA y Syndial SpA contra el *Ministero dello Sviluppo Economico* y otros órganos administrativos regionales y locales italianos, el Tribunal de Justicia –en su formación de Gran Sala– tuvo ocasión de pronunciarse con carácter prejudicial sobre:

- el ámbito material y temporal de aplicación de la Directiva 2004/35/CE,
- el alcance de las prerrogativas de las autoridades nacionales en la adopción de medidas reparadoras del medio ambiente y, en particular, la obligación de consulta previa de los operadores económicos interesados, y
- las condiciones bajo las cuales las autoridades nacionales pueden supeditar el derecho de los propietarios al uso de sus terrenos a la ejecución de las medidas preventivas o reparadoras adoptadas sobre la base de los artículos 6 y 7 de la Directiva 2004/35/CE<sup>9</sup>.

### 2.1. Hechos

Desde los años sesenta, el litoral próximo a la laguna de la Rada de Augusta es un importante centro industrial en el que se han asentado numerosas empresas del sector petroquímico y de los hidrocarburos, entre las cuales se encuentran las empresas demandantes en el litigio

---

<sup>8</sup> Sentencia del Tribunal General de 2 de marzo de 2010, as- T-16/04, Arcelor SA c/ Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea

<sup>9</sup> Los criterios interpretativos adoptados por la Gran Sala en los asuntos Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA et al. han servido de base para la tramitación sobre la base del artículo 104 § 3 del Reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia de las cuestiones prejudiciales planteadas por el mismo *Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia* en el asunto Buzzi Unicem SpA, ISAB Energy Srl, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA y Dow Italia Divisione Commerciale Srl contra varios órganos administrativos centrales, regionales y locales italianos *Vid.* Auto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 9 de marzo de 2010, as. C-478/08 y C-479/08, Buzzi Unicem SpA et al.

principal. La laguna en cuestión se encuentra en la región de Priolo Gargallo (Sicilia), declarada “sitio de interés nacional a los efectos de ‘saneamiento’”.

Tras una evaluación del estado del suelo, de las capas freáticas, del mar territorial y del suelo marino, las empresas ubicadas dentro del sitio de interés nacional presentaron planes de protección y de saneamiento, que fueron aprobadas por Decreto Interministerial. Sin embargo, ante el retraso en la ejecución de dichos planes, la Administración ordenó a las mismas “(...) al dragado de los sedimentos contaminados presentes [en la laguna] en una profundidad de dos metros, apercibiéndolas de que si (...) no lo hacían, los citados trabajos serían ejecutados de oficio a cargo de las empresas y a sus expensas”<sup>10</sup>.

Dicha resolución originó la interposición de las respectivas demandas de las empresas afectadas, dando inicio al litigio principal ante el TAR de Sicilia. En particular, alegaban que las resoluciones administrativas impugnadas modificaban sustancialmente, sin evaluación previa del impacto ambiental y sin consulta previa de los interesados, los proyectos de saneamiento inicialmente aprobados.

En una primera sentencia estimatoria de dichos recursos<sup>11</sup>, el TAR anuló las resoluciones administrativas impugnadas al entender que habían sido adoptadas en contravención del principio de contradicción y que su contenido era contrario al principio de quien contamina paga. No obstante, a instancia de la Administración, el *Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia* suspendió cautelarmente la ejecución de la sentencia del TAR<sup>12</sup>.

Con posterioridad, amparándose en la urgente necesidad de llevar a cabo las actuaciones de saneamiento y alegando además la insuficiencia de las medidas anteriormente aprobadas, las autoridades administrativas decidieron ampliarlas, en particular, mediante el levantamiento de una barrera física en el litoral adyacente a la Rada de Augusta sobre la base de un nuevo Decreto interministerial<sup>13</sup>. Dicha actuación motivó la interposición de nuevas demandas por parte de las empresas interesadas ante el TAR.

A la vista de la *ratio decidendi* aplicada por el *Consiglio di Giustizia amministrativa della*

---

<sup>10</sup> Sentencia del TJUE de 9 de marzo de 2010, as. C-378/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.*, § 21

<sup>11</sup> Sentencia del *Tribunale Amministrativo Regionale della Sicilia* nº 1254/2007, de 21 de julio

<sup>12</sup> Auto de medidas provisionales del *Consiglio di Giustizia amministrativa della Regione Sicilia*, de 2 de abril de 2008

<sup>13</sup> Decreto nº 4486, de 16 de abril de 2008

*Regione Sicilia* en sus resoluciones previas relativas al caso, consistente en la atribución a las empresas interesadas de la responsabilidad “(...) por la contaminación medioambiental existente, sin distinguir entre la contaminación anterior y la actual ni hacer un examen de la parte de responsabilidad directa correspondiente a cada una de las empresas interesadas”<sup>14</sup>, el TAR planteó un seguido de cuestiones prejudiciales al Tribunal de Justicia.

## 2.2. Cuestiones prejudiciales

En el marco del presente comentario interesa analizar conjuntamente los criterios establecidos por la Gran Sala en sus sentencias relativas a los asuntos C-378, por un lado, y C-379 y C-380, por el otro.

Por lo que respecta a la primera de dichas sentencias, el Tribunal de Justicia respondió de forma conjunta a las tres primeras cuestiones planteadas por el TAR de Sicilia, por medio de las cuales éste solicitaba orientación acerca de “(...) si el principio ‘quien contamina paga’, consagrado en el artículo 174 CE... y las disposiciones de la Directiva 2004/35 (...), se oponen a una normativa nacional que permite a la autoridad competente imponer a los operadores, por razón de la proximidad de sus instalaciones a un área contaminada, medidas de reparación de daños medioambientales sin investigar previamente el hecho causante de la contaminación y sin haber demostrado el nexo causal entre los referidos daños y los operadores ni la intención dolosa o culpa de éstos”<sup>15</sup>.

Ulteriormente, el TAR formuló cuestiones prejudiciales adicionales relativas al mismo litigio principal. En el marco de los asuntos acumulados C-379 y C-380, el tribunal de remisión preguntaba “... si los artículos 7 y 11, apartado 4, de la Directiva 2004/35, en relación con el anexo II de ésta, facultan a la autoridad competente para ordenar de oficio una modificación sustancial de las medidas reparadoras de daños medioambientales que han sido adoptadas tras un procedimiento contradictorio llevado a cabo en colaboración con los operadores interesados y cuya ejecución ha sido comenzada o acabada y ello sin que la imposición de esas nuevas medidas hubiera ido precedida de una valoración, (...), de los costes y las ventajas desde el punto de vista económico, medioambiental y sanitario de las modificaciones

---

<sup>14</sup> Sentencia del TJUE de 9 de marzo de 2010, as. C-378/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.*, § 27

<sup>15</sup> *Ibid.*, § 34

hechas”<sup>16</sup>.

En virtud de la tercera cuestión prejudicial –siempre en los términos del propio Tribunal de Justicia– el TAR de Sicilia solicitaba orientación sobre “(...) si la Directiva 2004/35 debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que permite a la autoridad competente supeditar el ejercicio del derecho de los operadores a los que se dirigen las medidas reparadoras del medio ambiente a utilizar sus tierras a condición de que ejecuten los trabajos que se les exigen y ello aunque las referidas tierras no estén afectadas por dichas medidas al haber sido objeto de medidas de saneamiento anteriores o no haber sido jamás contaminadas”.

### *2.3. El alcance del principio de quien contamina paga en relación con la responsabilidad medioambiental*

En la medida en que los hechos que originaron el litigio principal son anteriores al 30 de abril de 2007, que constituye fecha límite que establece el artículo 19 de la Directiva 2004/35/CE para su transposición a los ordenamientos internos, y marca el inicio del ámbito de aplicación temporal de la misma a tenor de su artículo 17, el tribunal de remisión preguntó acerca de la compatibilidad de la actuación de la Administración italiana con el principio de quien contamina paga tanto en su formulación recogida en el artículo 174 TCE como en la Directiva 2004/35.

Por consiguiente, el TJ tuvo que ofrecer al tribunal de remisión criterios para la delimitación del ámbito de aplicación temporal de la Directiva, antes de abordar el alcance del principio de quien contamina paga en el Tratado y la Directiva.

#### A. La aplicación de la Directiva 2004/35/CE en el tiempo

Basándose en una interpretación literal, sistemática y teleológica del artículo 17 de la Directiva 2004/35<sup>17</sup>, el Tribunal de Justicia considera que el ámbito de aplicación temporal de la misma abarca los daños medioambientales surgidos con posterioridad al 30 de abril de

---

<sup>16</sup> Sentencia del TJUE de 9 de marzo de 2010, as. C-379/08 y C.380/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.*, § 28

<sup>17</sup> Sentencia del TJUE de 9 de marzo de 2010, as. C-378/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.*, §§ 38-41

2007, cuando “(...) se deriven de actividades realizadas con posterioridad a dicha fecha o anteriormente pero que no hubiera concluido antes de la misma”<sup>18</sup>. El criterio de determinación del ámbito de aplicación temporal de la Directiva es, por consiguiente, doble: el daño medioambiental debe haber emergido con posterioridad al 30 de abril de 2007, y debe haber sido causado por actividades emprendidas con posterioridad a dicha fecha o, si fueron emprendidas con anterioridad, constituyan situaciones continuas, es decir, no hayan concluido antes del 1 de mayo de 2007.

#### B. El alcance del principio de quien contamina paga en el artículo 174 TCE

En la medida en que, sobre la base de los criterios establecidos, el tribunal remitente llegase a la conclusión de que la Directiva 2004/35 no fuese aplicable *ratione temporis* a los hechos que son objeto del litigio principal, éstos quedarían incluidos “(...) en el ámbito de aplicación del Derecho nacional dentro del respeto del Tratado y sin perjuicio de otros actos de Derecho derivado”<sup>19</sup>.

No obstante, a los efectos de responder a las cuestiones prejudiciales planteadas por el TAR de Sicilia, el Tribunal de Justicia precisa que el artículo 174.2 TCE (ahora art. 191.2 TFUE), que recoge efectivamente el principio de quien contamina paga, únicamente define los objetivos generales de la política medioambiental de la Unión, en la medida en que ésta sea desarrollada sobre la base competencial contenida en el artículo 175 TCE (ahora art. 192 TFUE). Por consiguiente, los particulares no pueden invocar dicha disposición para excluir la aplicación de una norma interna que no se encuentre condicionada por una norma de la Unión adoptada sobre la base del artículo 175 TCE / 192 TFUE<sup>20</sup>.

#### C. El alcance del principio de quien contamina paga de conformidad con la Directiva 2004/35/CE: su ámbito de aplicación material

En línea con el razonamiento anterior, de ser aplicable *ratione temporis* la Directiva, la aplicación del principio de quien contamina paga en materia de responsabilidad

---

<sup>18</sup> Ibid., § 41

<sup>19</sup> Ibid., § 44

<sup>20</sup> Ibid., § 46



medioambiental viene condicionada por la misma.

A propósito de las cuestiones prejudiciales formuladas por el TAR en el asunto C-378/08, la Gran Sala del Tribunal de Justicia especifica que la aplicación del principio de quien contamina paga a través de la Directiva exige en toda circunstancia el establecimiento de un vínculo causal entre daños medioambientales concretos y cuantificables, y las actividades contaminantes de uno o varios operadores económicos concretos<sup>21</sup>, en la medida en que la Directiva no concibe la responsabilidad medioambiental como “(...) un instrumento adecuado para abordar la contaminación de carácter extendido y difuso, en la cual es imposible asociar los efectos medioambientales negativos con actos u omisiones de determinados agentes individuales”<sup>22</sup>.

En este sentido, el Tribunal de Justicia establece que la Directiva no abarca *ratione materiae* los supuestos de daño medioambiental de carácter difuso: ante dichas circunstancias, los hechos enjuiciados por el tribunal remitente quedarían incluidos una vez más en el ámbito de aplicación del Derecho interno, sin perjuicio de otras disposiciones de Derecho originario y derivado de la Unión que pudiesen resultar de aplicación<sup>23</sup>.

Aún siendo un elemento central de la responsabilidad medioambiental como mecanismo de aplicación del principio de quien contamina paga, la Directiva no regula las modalidades de determinación del nexo de causalidad, ofreciendo por consiguiente a los Estados miembros un amplio margen de apreciación en su definición<sup>24</sup>. En este sentido, considera el Tribunal de Justicia que nada obsta a que las autoridades nacionales competentes puedan establecer el nexo causal sobre la base de una presunción, trasladando a los operadores económicos la carga de la prueba para desvirtuarla. No obstante, la determinación del nexo causal sobre la base de una presunción requiere que ésta se asiente en *indicios plausibles*, tales como la proximidad de la instalación del operador a las áreas contaminadas o la coincidencia entre las sustancias contaminantes encontradas y los componentes utilizados por el operador en sus actividades. Siguiendo el criterio establecido en pronunciamientos anteriores<sup>25</sup>, el Tribunal de Justicia argumenta la fundamentación de la presunción del nexo causal sobre indicios

---

<sup>21</sup> Artículo 4.5 Directiva 2004/35/CE

<sup>22</sup> Considerando 13, Directiva 2004/35/CE

<sup>23</sup> Sentencia del TJUE de 9 de marzo de 2010, as. C-378/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.*, § 59

<sup>24</sup> *Ibid.*, § 55

<sup>25</sup> Sentencia del TJUE de 24 de junio de 2008, as. C-188/07, Commune de Mesquer, Recueil p. I-4501, § 77

plausibles sobre la base de la propia formulación del principio de quien contamina paga, que persigue la internalización de las externalidades negativas imponiendo la obligación de reparar el daño ambiental exclusivamente a aquéllos operadores económicos que han contribuido a su generación<sup>26</sup>.

Ello implica por lo demás que, con anterioridad a la aprobación de las medidas reparadoras del daño medioambiental, la autoridad competente debe investigar el origen de la contaminación comprobada, con el fin de estar en condiciones de demostrar el nexo causal entre las actividades de los operadores afectados por dichas medidas y el daño ambiental de cuya reparación se trata. En la medida en que no son objeto de regulación específica en la Directiva, los Estados miembros disponen de un amplio margen de apreciación “(...) en lo referente a los procedimientos, los medios que han de desplegarse y a la duración de tal investigación”<sup>27</sup>. No obstante, cualquier decisión de la autoridad competente relativa a las medidas de reparación debe ser motivada e inmediatamente notificada a los operadores interesados, que deben disponer de vías de recursos para su impugnación<sup>28</sup>.

Por último, la Directiva discierne entre los daños ambientales causados por las actividades profesionales enumeradas en su anexo III y los daños causados a las especies y hábitats naturales protegidos por actividades profesionales distintas de las enumeradas en el referido anexo. La Directiva sólo es aplicable *ratione materiae* a este segundo tipo de daño, “(...) cuando haya habido culpa o negligencia por parte del operador”<sup>29</sup>, razón por la cual la aprobación de medidas de reparación por la autoridad competente exige la prueba de la culpa o negligencia en dichos casos. Por el contrario, la autoridad competente no está obligada a probar la culpa o negligencia del operador cuando el daño ambiental se deriva de las actividades profesionales enumeradas en el anexo III de la Directiva.

No obstante, sobre este particular, el Tribunal de Justicia se remite al artículo 16, cuyo párrafo primer permite a los Estados miembros mantener o adoptar disposiciones más rigurosas “en relación con la prevención y reparación de daños medioambientales, incluida la determinación de otras actividades que hayan de someterse a los requisitos de prevención y reparación de la

---

<sup>26</sup> Ibid., §§ 57 y 58

<sup>27</sup> Ibid., § 65

<sup>28</sup> Ibid., § 67. Ver artículo 11.4 Directiva 2004/35/CE

<sup>29</sup> Artículo 3.1, b) Directiva 2004/35/CE

presente Directiva y la determinación de otros responsables”. En los términos del propio Tribunal de Justicia, “[d]e ello resulta que un Estado miembro puede decidir que los operadores de actividades distintas de las previstas en el anexo III... pueden considerarse objetivamente responsables de daños medioambientales (...) no solamente de los daños causados a las especies y los hábitats protegidos”, sino también de aquéllos causados a otros elementos integrantes del medio ambiente<sup>30</sup>.

#### D. Las modalidades de adopción de medidas reparadoras de conformidad con la Directiva 2004/35/CE

En su sentencia relativa a los asuntos acumulados C-379/08 y 380/08, el Tribunal de Justicia abordó las cuestiones prejudiciales planteadas por el TAR de Sicilia acerca de la adopción de medidas reparadoras de conformidad con la Directiva, cuando éstas modifican sustancialmente medidas previamente adoptadas en un procedimiento contradictorio y cuya ejecución ha sido comenzada o acabada, sin que –como sucedía en los hechos subyacentes al litigio principal– dicha modificación hubiese sido precedida de una evaluación comparativa de costes y beneficios de la misma.

##### D.1. Sobre la modificación sustancial de medidas reparadoras previamente adoptadas cuya ejecución ha sido comenzada o acabada

A este respecto, el Tribunal de Justicia considera que el sistema establecido en los artículos 6 y 7 de la Directiva otorga en principio al operador causante del daño medioambiental la iniciativa de proponer las medidas de reparación. No obstante, corresponde a la autoridad competente designada por los Estados miembros velar por la efectiva adopción de dichas medidas<sup>31</sup>, así como la decisión en última instancia acerca de las medidas reparadoras que deban adoptarse de conformidad con los criterios enumerados en el anexo II de la Directiva<sup>32</sup>. En este contexto, el Tribunal de Justicia siguió el criterio apuntado por la Abogado General

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, § 69

<sup>31</sup> Artículo 6.2 Directiva 2004/35/CE

<sup>32</sup> Artículos 7.2 y 11.2 Directiva 2004/35/CE

KOKOTT<sup>33</sup> al considerar que de conformidad con dicho sistema, “la autoridad competente también puede modificar, incluso de oficio, es decir al margen de una propuesta inicial del operador, medidas reparadoras del medio ambiente adoptadas anteriormente”; en particular, la autoridad competente puede “declarar en la práctica la necesidad de una acción complementaria a la que ya se ha adoptado o llegar a la conclusión de que las medidas inicialmente adoptadas resultan ser ineficaces y que son necesarias otras medidas para reparar una determinada contaminación medioambiental”<sup>34</sup>.

En este contexto, aunque el artículo 7.2 de la Directiva no lo mencione expresamente, el principio de contradicción —que constituye un principio general del Derecho cuya observancia garantiza el Tribunal de Justicia<sup>35</sup>— obliga a la autoridad competente “a oír a los operadores a los que se impongan tales medidas, salvo cuando la urgencia de la situación medioambiental exija una actuación inmediata...”<sup>36</sup>.

## D.2. Sobre la evaluación de los costes y beneficios de la modificación sustantiva de las medidas de reparación

A este respecto, el Tribunal de Justicia considera que el anexo II de la Directiva —en particular, su punto 1.3.1— establece el marco común a seguir por las autoridades competentes de los Estados miembros en la determinación de las medidas más adecuadas para la reparación del daño medioambiental, mediante el cual se pretendió ofrecer a dichas autoridades un margen de discrecionalidad apropiado para evaluar los daños medioambientales y las medidas reparadoras adecuadas. En este sentido, el anexo II se limita a ofrecer determinados criterios que la autoridad competente debe tener en cuenta en el proceso de formación de su decisión.

Ello no obstante, cuando se encuentra ante distintas opciones para la adopción de medidas reparadoras y, en particular, cuando tiene ante sí la opción de modificar sustantivamente

---

<sup>33</sup> Conclusiones de la Abogado General Sra. Juliane Kokott, presentadas el 22 de octubre de 2009, as. C-378/08 y as. acum. C-379/08 y C-380/08, Raffinerie Mediterranée SpA (ERG), Polimeri Europa SpA, Syndial SpA c/ Ministero dello Sviluppo Economico y otros, §§ 141 y 142

<sup>34</sup> Sentencia del TJUE de 9 de marzo de 2010, as. C-379/08 y C.380/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.*, § 51

<sup>35</sup> *Ibid.*, § 54

<sup>36</sup> *Ibid.*, § 56

medidas de reparación previamente adoptadas que han sido culminadas o se encuentran en una fase avanzada de ejecución, la autoridad competente tiene la obligación de evaluar las distintas alternativas sobre la base de los criterios enumerados en el punto 1.3.1 del anexo II de la Directiva<sup>37</sup>. En particular, debe “velar por que la opción finalmente seguida permita efectivamente alcanzar los mejores resultados desde el punto de vista medioambiental, sin exponer por ello a los correspondientes operadores a gastos manifiestamente desproporcionados en comparación con los que debían haber soportado en el marco de la primera opción”<sup>38</sup>.

En relación con ello, de conformidad con el artículo 11.4, la autoridad “debe indicar, en la decisión que adopte (...), los motivos exactos en los que se basa su elección, así como, en su caso, los que justifiquen que no era necesario hacer un examen detallado a la vista de los referidos criterios o que éste no pudo efectuarse debido, por ejemplo, a la urgencia de la situación medioambiental”<sup>39</sup>.

E. Condiciones para la supeditación del ejercicio del derecho de los operadores a los que se dirigen las medidas reparadoras a utilizar sus tierras a condición de que ejecuten los trabajos que se les exigen

Con respecto a la tercera y última cuestión prejudicial planteada por el TAR de Sicilia en el marco de los asuntos C-379/08 y C-380/08, el Tribunal de Justicia resalta con carácter preliminar la gravedad y la amplitud de la contaminación medioambiental en la Rada de Augusta, así como el emplazamiento específico de los terrenos que ocupan las instalaciones de las operadoras demandantes. En este sentido, señala el Tribunal que aún cuando sus terrenos hubiesen sido ya saneados o no hubiesen sido contaminados nunca, el ejercicio de sus actividades o de actividades nuevas en los mismo podría dificultar el éxito de las medidas reparadoras destinadas a la descontaminación de todo el área.

En consecuencia, de apreciar el tribunal remitente la aplicabilidad de la Directiva 2004/35 *ratione temporis* y *ratione materiae* sobre la base de los criterios determinados por el Tribunal de Justicia, éste sostiene que los operadores están sujetos a obligaciones tanto preventivas

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, § 62

<sup>38</sup> *Ibid.*, § 64

<sup>39</sup> *Ibid.*, § 63

como reparadoras en virtud del principio de cautela o prevención que inspira la Directiva<sup>40</sup>, razón por la cual la Directiva “debe interpretarse en el sentido de que permite a la autoridad competente exigir a los operadores de los terrenos adyacentes a todo el litoral objeto de medidas reparadoras que ejecuten ellos mismos dichas medidas”<sup>41</sup>.

En este contexto, el Tribunal de Justicia considera además que la supeditación por parte de la autoridad competente del derecho de los operadores de utilizar sus terrenos a la condición de que ejecuten las medidas preventivas o reparadoras aprobadas puede estar justificada como medida para obligarlos a adoptarlas efectivamente. Ello no atenta contra el derecho de propiedad —que forma parte de los principios generales del Derecho de la Unión— en la medida en que su alcance se encuentra condicionado por la función social que le es inherente. Así pues, de conformidad con la jurisprudencia establecida en esta materia por el propio Tribunal de Justicia, el ejercicio del derecho de propiedad puede ser limitado por medidas que respondan a objetivos de interés general perseguidos por la Unión —entre los que cabe incluir la protección del medio ambiente— siempre y cuando sean proporcionales al objetivo perseguido y no afecten a la propia esencia del derecho garantizado<sup>42</sup>.

Este razonamiento permite concluir al Tribunal de Justicia que “corresponde al órgano jurisdiccional remitente examinar a este respecto si en los litigios principales la suspensión de determinadas prerrogativas relativas al derecho de propiedad que los operadores tienen sobre sus terrenos se justifica por el objetivo de impedir la agravación de la situación medioambiental en el lugar en que se ejecutan las medidas reparadoras del medio ambiente, a saber, la Rada o, en aplicación del principio de cautela, por el objetivo de prevenir la aparición o reaparición de otros daños medioambientales en los referidos terrenos adyacentes a todo el litoral objeto de esas medidas reparadoras”<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, § 75

<sup>41</sup> *Ibid.*, § 78

<sup>42</sup> *Ibid.*, §§ 80-82

<sup>43</sup> *Ibid.*, § 85

**Sumari:** 1. Introducció. 2. Interpretació jurisprudencial de l'abast del principi de qui contamina paga en matèria de responsabilitat mediambiental. 2.1. Fets. 2.2. Qüestions prejudicials. 2.3. L'abast del principi de qui contamina paga en relació amb la responsabilitat mediambiental. A. L'aplicació de la Directiva 2004/35/CE en el temps. B. L'abast del principi de qui contamina paga en l'article 174 TCE. C. L'abast del principi de qui contamina paga segons la Directiva 2004/35/CE: l'àmbit d'aplicació material. D. Les modalitats d'adopció de mesures reparadores d'acord amb la Directiva 2004/35/CE. D.1. Sobre la modificació substancial de mesures reparadores prèviament adoptades l'execució de la qual s'ha començat o acabat. D.2. Sobre l'avaluació dels costos i dels beneficis de la modificació substantiva de les mesures de reparació. E. Condicions per supeditar l'exercici del dret dels operadors als quals es dirigeixen les mesures reparadores a utilitzar les seves terres amb la condició que executin els treballs que se'ls exigeixen.

## 1. Introducció

En el període que comprèn aquesta crònica de jurisprudència ambiental comunitària —de desembre de 2009 a maig de 2010—, el Tribunal de Justícia de la Unió Europea ha dictat tretze sentències en què resol disposicions de dret de la Unió relatiu a la protecció del medi ambient. Entre les quals, dotze han estat adoptades pel Tribunal de Justícia i una, pel Tribunal General.

Al seu torn, entre les sentències adoptades pel Tribunal de Justícia, la meitat (sis) s'han dictat en el marc de recursos d'incompliment interposats per la Comissió Europea basant-se en l'antic article 226 TCE, mentre que l'altra meitat resol qüestions prejudicials relatives a la interpretació d'actes de dret derivat adoptats d'acord amb l'antic article 175 TCE.

Totes les sentències dictades en el marc de recursos d'incompliment estimen els recursos respectius. En la majoria el Tribunal de Justícia hi detecta la falta de transposició en termini de les directives en qüestió o una transposició insuficient<sup>1</sup>. No obstant això, pel seu interès, cal destacar la sentència de 4 de març de 2010, as. C-297/08, Comissió Europea c/ República Italiana, en la qual el Tribunal condemna aquest estat membre amb relació a la crisi de les escombraries napolitanes de 2008, per haver incomplert les obligacions derivades dels articles 4 i 5 de la Directiva 2006/12/CE, relativa als residus, “ja que, amb relació a la regió de Campània, no ha adoptat totes les mesures necessàries per garantir que els residus es valorin o s'eliminin sense posar en perill la salut de l'ésser humà i sense perjudicar el medi ambient i, en particular, per haver creat una xarxa integrada i adequada d'instal·lacions d'eliminació”<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> *Vid.* Sentència del Tribunal de Justícia de 4 de febrer de 2010, as. C-259/09, Comissió Europea c/ Regne Unit; Sentència del Tribunal de Justícia de 4 de març de 2010, as. C-241/08, Comissió Europea c/ República Francesa; Sentència del Tribunal de Justícia de 4 de març de 2010, as. C-258/09, Comissió Europea c/ Regne de Bèlgica; Sentència del Tribunal de Justícia de 25 de març de 2010, as. C-392/08, Comissió Europea c/ Regne d'Espanya, i Sentència del Tribunal de Justícia de 15 d'abril de 2010, as. C-64/09, Comissió Europea c/ República Francesa.

<sup>2</sup> Sentència del Tribunal de Justícia de 4 de març de 2010, as. C-297/08, Comissió Europea c/ República Italiana,

Les sentències dictades en el marc d'afers prejudicials plantejats per tribunals dels estats membres interpreten les disposicions de diferents directives relatives a la protecció del medi ambient, en particular, la Directiva 85/337/CEE, relativa a l'avaluació de les repercussions de determinats projectes públics i privats sobre el medi ambient;<sup>3</sup> la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservació dels hàbitats naturals i de la fauna i flora silvestres<sup>4</sup>; la Directiva 1999/31/CE, relativa a l'abocament de residus<sup>5</sup>, i la Directiva 2000/76/CE, relativa a la incineració de residus<sup>6</sup>. Les dues sentències dictades per la Gran Sala del Tribunal de Justícia el 9 de març de 2010 en l'afar Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA i Syndial SpA contra el Ministeri de Desenvolupament Econòmic i altres, constitueixen, en particular, una interpretació jurisprudencial significativa de l'abast del principi de qui contamina paga, segons la Directiva 2004/35/CE<sup>7</sup>, sobre responsabilitat mediambiental, que serà objecte de síntesi més endavant.

Per acabar, en la sentència de 2 de març de 2010, el Tribunal General ha desestimat el recurs d'anul·lació interposat per Arcelor, impugnant parcialment la Directiva 2003/87/CE, per la qual s'estableix el règim per al comerç de drets d'emissió de gasos d'efecte hivernacle a la Comunitat<sup>8</sup>.

## **2. Interpretació jurisprudencial de l'abast del principi de *qui contamina paga* en matèria de responsabilitat mediambiental**

En el període que comprèn aquesta crònica, el Tribunal de Justícia s'ha pronunciat sobre aspectes clau de l'aplicació del principi de qui contamina paga en la Directiva 2004/35/CE

---

part dispositiva.

<sup>3</sup> Sentència del Tribunal de Justícia de 10 de desembre de 2009, as. C-205/08, *Umweltanwalt von Kärnten c/ Kärntner Landesregierung*.

<sup>4</sup> Sentència del Tribunal de Justícia de 14 de gener de 2010, as. C-226/08, *Stadt Papenburg c/ Bundesrepublik Deutschland*.

<sup>5</sup> Sentència del Tribunal de Justícia de 25 de febrer de 2010, as. C-172/08, *Pontina Ambiente SrL c/ Regione Lazio*.

<sup>6</sup> Sentència del Tribunal de Justícia de 25 de febrer de 2010, as. C-209/09, *Lahti Energia Oy*.

<sup>7</sup> Sentència del Tribunal de Justícia de 9 de març de 2010, as. C-378/08, *Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA et al.* i sentència del Tribunal de Justícia de 9 de març de 2010, as. acum. C-379/08 y C-380/08, *Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA et al.*

<sup>8</sup> Sentència del Tribunal General de 2 de març de 2010, as- T-16/04, *Arcelor SA c/ Parlament Europeu i Consell de la Unió Europea*.



sobre responsabilitat mediambiental pel que fa a la prevenció i a la reparació de danys mediambientals. En particular, en les sentències de 9 de març de 2010 dictades respectivament en l'afer 378/08 i en els afers acumulats C-379/08 i C-380/08, que porten causa dels recursos interposats davant el Tribunal Administratiu Regional de Sicília per les societats Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA, Polimeri Europa SpA i Syndial SpA contra el Ministeri de Desenvolupament Econòmic i altres òrgans administratius regionals i locals italians, el Tribunal de Justícia —en la seva formació de Gran Sala—ha tingut ocasió de pronunciar-se amb caràcter prejudicial sobre:

- L'àmbit material i temporal d'aplicació de la Directiva 2004/35/CE.
- L'abast de les prerrogatives de les autoritats nacionals en l'adopció de mesures reparadores del medi ambient i, en particular, en l'obligació de consulta prèvia dels operadors econòmics interessats.
- Les condicions sota les quals les autoritats nacionals poden supeditar el dret dels propietaris a l'ús dels seus terrenys a l'execució de les mesures preventives o reparadores adoptades basant-se en els articles 6 i 7 de la Directiva 2004/35/CE<sup>9</sup>.

### 2.1. Fets

Des dels anys seixanta, el litoral pròxim a la llacuna de Rada di Augusta és un centre industrial important en què s'han establert nombroses empreses del sector petroquímic i dels hidrocarburs, entre les quals es troben les empreses demandants en el litigi principal. La llacuna en qüestió es troba a la regió de Priolo Gargallo (Sicília), declarada “setge d'interès nacional als efectes de «sanejament»”.

Després de l'avaluació de l'estat del sòl, de les capes freàtiques, del mar territorial i del sòl marí, les empreses ubicades en l'espai d'interès nacional van presentar plans de protecció i de sanejament, que es van aprovar per decret interministerial. No obstant això, davant el retard a executar els plans, l'Administració va ordenar les empreses “al dragatge dels sediments

---

<sup>9</sup> Els criteris interpretatius adoptats per la Gran Sala en els afers Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.* han servit de base per a la tramitació sobre la base de l'article 104 § 3 del Reglament de procediment del Tribunal de Justícia de les qüestions prejudicials plantejades pel mateix Tribunal de la regió administrativa de Sicília en l'afer Buzzi Unicem SpA, Isaba Energy Srl, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA i Dow Itàlia Divisione Commerciale Srl contra diversos òrgans administratius centrals, regionals i locals italians. *Vid.* nterlocutòria del Tribunal de Justícia de la Unió Europea de 9 de març de 2010, as. C-478/08 i C-479/08, Buzzi Unicem SpA *et al.*

contaminats presents [a la llacuna] en una profunditat de dos metres, advertint-les que si no ho feien, els treballs esmentats s'executarien d'ofici a càrrec de les empreses i a costa seu"<sup>10</sup>.

Aquesta resolució va originar que les empreses afectades interposessin les respectives demandes, i el litigi principal davant el TAR de Sicília va començar. Concretament, al·legaven que les resolucions administratives impugnades modificaven substancialment els projectes de sanejament que inicialment s'havien aprovat, sense avaluació prèvia de l'impacte ambiental i sense consulta prèvia als interessats.

En una primera sentència estimatòria d'aquests recursos<sup>11</sup>, el TAR va anul·lar les resolucions administratives impugnades perquè considerava que s'havien adoptat en contravenció del principi de contradicció, i que el contingut era contrari al principi de qui contamina paga. No obstant això, a instàncies de l'Administració, el Consell de Justícia de la regió administrativa de Sicília va suspendre cautelament l'execució de la sentència del TAR<sup>12</sup>.

Amb posterioritat, emparant-se en la necessitat urgent de dur a terme les actuacions de sanejament i al·legant, a més a més, que les mesures aprovades anteriorment eren insuficients, les autoritats administratives van decidir ampliar-les alçant una barrera física al litoral adjacent a Rada di Augusta, basant-se en un nou decret interministerial<sup>13</sup>. L'actuació va motivar la interposició de noves demandes per part de les empreses interessades davant el TAR.

A la vista de la *ratio decidendi* aplicada pel Consell de Justícia la regió administrativa de Sicília en les resolucions prèvies relatives al cas, consistent a atribuir a les empreses interessades la responsabilitat "per la contaminació mediambiental existent, sense distingir entre la contaminació anterior i l'actual ni fer cap examen de la part de responsabilitat directa corresponent a cadascuna de les empreses interessades"<sup>14</sup>, el TAR va plantejar un seguit de qüestions prejudicials al Tribunal de Justícia.

---

<sup>10</sup> Sentència del TJUE de 9 de març de 2010, as. C-378/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.*, § 21.

<sup>11</sup> Sentència del Tribunal de la regió administrativa de Sicília n. 1254/2007, de 21 de juliol.

<sup>12</sup> Interlocutòria de mesures provisionals del Consell de Justícia de la regió administrativa de Sicília, de 2 d'abril de 2008.

<sup>13</sup> Decret núm. 4486, de 16 d'abril de 2008.

<sup>14</sup> Sentència del TJUE de 9 de març de 2010, as. C-378/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.*, § 27.

## 2.2. *Qüestions prejudicials*

En el marc d'aquest comentari ens interessa analitzar conjuntament els criteris de la Gran Sala en les sentències relatives als afers C-378, d'una banda, i C-379 i C-380, de l'altra.

Pel que fa a la primera de les sentències, el Tribunal de Justícia va respondre de forma conjunta les tres primeres qüestions plantejades pel TAR de Sicília, mitjançant les quals sol·licitava orientació sobre “si el principi qui contamina paga, consagrat en l'article 174 CE [...], i les disposicions de la Directiva 2004/35 [...], s'oposen a la normativa nacional que permet a l'autoritat competent imposar als operadors, per raó de la proximitat de les seves instal·lacions a una àrea contaminada, mesures de reparació de danys mediambientals sense investigar prèviament el fet causant de la contaminació i sense haver demostrat el nexa causal entre els danys esmentats i els operadors ni la intenció dolosa o culpa”<sup>15</sup>.

Ulteriorment, el TAR va formular qüestions prejudicials addicionals relatives al mateix litigi principal. En el marc dels afers acumulats C-379 i C-380, el tribunal de remissió preguntava “si els articles 7 i 11, apartat 4, de la Directiva 2004/35, amb relació a l'annex II, faculden l'autoritat competent per ordenar d'ofici la modificació substancial de les mesures reparadores de danys mediambientals que s'han adoptat després d'un procediment contradictori dut a terme en col·laboració amb els operadors interessats, i l'execució dels quals s'ha començat o acabat i això sense que la imposició d'aquestes noves mesures hagués anat precedida d'una valoració, [...] dels costos i els avantatges des del punt de vista econòmic, mediambiental i sanitari de les modificacions fetes”<sup>16</sup>.

En virtut de la tercera qüestió prejudicial —sempre en els termes del mateix Tribunal de Justícia—, el TAR de Sicília sol·licitava orientació sobre “si la Directiva 2004/35 ha d'interpretar-se en el sentit que s'oposa a la normativa nacional que permet a l'autoritat competent supeditar l'exercici del dret dels operadors als quals es dirigeixen les mesures reparadores del medi ambient a utilitzar les seves terres amb la condició que executin els treballs que se'ls exigeixen, i això encara que les terres no estiguin afectades per aquestes mesures, ja que se'ls ha aplicat mesures de sanejament anteriors o no s'han contaminat mai”.

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, § 34.

<sup>16</sup> Sentència del TJUE de 9 de març de 2010, as. C-379/08 i C.380/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.*, § 28.

### 2.3. *L'abast del principi de qui contamina paga en relació amb la responsabilitat mediambiental*

En la mesura que els fets que van originar el litigi principal són anteriors al 30 d'abril de 2007, data límit que estableix l'article 19 de la Directiva 2004/35/CE per transposar-la als ordenaments interns, i marca l'inici de l'àmbit d'aplicació temporal segons l'article 17, el tribunal de remissió va preguntar sobre la compatibilitat de l'actuació de l'Administració italiana amb el principi de *qui contamina paga* tant en la formulació recollida en l'article 174 TCE com en la Directiva 2004/35.

Per tant, el TJ va haver d'oferir criteris al tribunal de remissió per delimitar l'àmbit d'aplicació temporal de la directiva, abans d'abordar l'abast del principi de qui contamina paga en el tractat i en la directiva.

#### A. L'aplicació de la Directiva 2004/35/CE en el temps

Basant-se en una interpretació literal, sistemàtica i teleològica de l'article 17 de la Directiva 2004/35<sup>17</sup>, el Tribunal de Justícia considera que el seu àmbit d'aplicació temporal comprèn els danys mediambientals sorgits amb posterioritat al 30 d'abril de 2007, quan “es deriven d'activitats realitzades amb posterioritat a la data esmentada o anteriorment però que no hagin conclòs abans”<sup>18</sup>. Per tant, el criteri de determinació de l'àmbit d'aplicació temporal de la directiva és doble:

- El dany mediambiental ha d'haver emergit amb posterioritat al 30 d'abril de 2007.
- El dany ha d'haver estat causat per activitats empreses amb posterioritat a la data esmentada, si s'han iniciat amb anterioritat, o que constitueixin situacions contínues, és a dir, que no hagin conclòs abans de l'1 de maig de 2007.

#### B. L'abast del principi de qui contamina paga en l'article 174 TCE

En la mesura que, sobre la base dels criteris establerts, el tribunal remitent arribés a la conclusió que la Directiva 2004/35 no fos aplicable *ratione temporis* als fets que són objecte

---

<sup>17</sup> Sentència del TJUE de 9 de març de 2010, as. C-378/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.*, §§ 38-41.

<sup>18</sup> *Ibid.*, § 41.

del litigi principal, s'inclourien "en l'àmbit d'aplicació del dret nacional dins del respecte del tractat i sense perjudici d'altres actes de dret derivat"<sup>19</sup>.

No obstant això, als efectes de respondre les qüestions prejudicials plantejades pel TAR de Sicília, el Tribunal de Justícia precisa que l'article 174.2 TCE (ara art. 191.2 TFUE), que recull efectivament el principi de qui contamina paga, únicament defineix els objectius generals de la política mediambiental de la Unió, en la mesura que aquesta es desplegui sobre la base competencial de l'article 175 TCE (ara art. 192 TFUE). Per tant, els particulars no poden invocar la disposició per excloure l'aplicació d'una norma interna que no es troba condicionada per una norma de la Unió adoptada sobre la base de l'article 175 TCE / 192 TFUE<sup>20</sup>.

C. L'abast del principi de qui contamina paga segons la Directiva 2004/35/CE: l'àmbit d'aplicació material

D'acord amb el raonament anterior, si es posa en pràctica la directiva *ratione temporis*, l'aplicació del principi de qui contamina paga en matèria de responsabilitat mediambiental es troba condicionada a la mateixa directiva.

A propòsit de les qüestions prejudicials formulades pel TAR en l'afer C-378/08, la Gran Sala del Tribunal de Justícia especifica que l'aplicació del principi de *qui contamina paga* a través de la directiva exigeix en totes les circumstàncies establir un vincle causal entre danys mediambientals concrets i quantificables, i les activitats contaminants d'un operador o diversos operadors econòmics concrets<sup>21</sup>, en la mesura que la directiva no considera la responsabilitat mediambiental com "un instrument adequat per abordar la contaminació de caràcter estès i difús, en la qual associar els efectes mediambientals negatius amb actes o omissions de determinats agents individuals és impossible"<sup>22</sup>.

En aquest sentit, el Tribunal de Justícia estableix que la directiva no comprèn *ratione materiae* els supòsits de dany mediambiental de caràcter difús: davant aquestes circumstàncies, els fets enjudiciats pel tribunal remetent s'inclourien, un cop més, en l'àmbit d'aplicació del dret

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, § 44.

<sup>20</sup> *Ibid.*, § 46.

<sup>21</sup> Article 4.5 Directiva 2004/35/CE.

<sup>22</sup> Considerant 13, Directiva 2004/35/CE.

intern, sense perjudici d'altres disposicions de dret originari derivat de la Unió que es poguessin aplicar<sup>23</sup>.

Tot i ser un element central de la responsabilitat mediambiental com a mecanisme d'aplicació del principi de qui contamina paga, la directiva no regula les modalitats de determinació del nexa de causalitat, i ofereix, per tant, un ampli marge de consideració als estats membres en la seva definició<sup>24</sup>. En aquest sentit, el Tribunal de Justícia considera que no obsta res que les autoritats nacionals competents puguin establir el nexa causal basant-se en la presumpció, traslladant la càrrega de la prova als operadors econòmics per desvirtuar-la. No obstant això, la determinació del nexa causal basant-se en la presumpció requereix que aquesta es fonamenti en *indícis plausibles*, tals com la proximitat de la instal·lació de l'operador a les àrees contaminades o la coincidència entre les substàncies contaminants trobades i els components utilitzats per l'operador en les seves activitats. Seguint el criteri establert en pronunciaments anteriors<sup>25</sup>, el Tribunal de Justícia argumenta la fonamentació de la presumpció del nexa causal sobre indicis plausibles sobre la base de la mateixa formulació del principi de qui contamina paga, que persegueix internalitzar les externalitats negatives imposant l'obligació de reparar el dany ambiental exclusivament als operadors econòmics que han contribuït a generar-lo<sup>26</sup>.

D'altra banda, això implica que, amb anterioritat a l'aprovació de les mesures reparadores del dany mediambiental, l'autoritat competent ha d'investigar l'origen de la contaminació comprovada, a fi de poder demostrar el nexa causal entre les activitats dels operadors afectats per aquestes mesures i el dany ambiental de la reparació del qual es tracta. En la mesura que no són objecte de regulació específica en la Directiva, els estats membres disposen d'un ampli marge de consideració "pel que fa als procediments, als mitjans que han de desplegar-se i a la durada de la investigació"<sup>27</sup>. No obstant això, qualsevol decisió de l'autoritat competent relativa a les mesures de reparació ha de ser motivada i immediatament notificada als operadors interessats, que han de disposar de vies de recursos per impugnar-les<sup>28</sup>.

---

<sup>23</sup> Sentència del TJUE de 9 de març de 2010, as. C-378/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.*, § 59.

<sup>24</sup> *Ibid.*, § 55.

<sup>25</sup> Sentència del TJUE de 24 de juny de 2008, as. C-188/07, Commune de Mesquer, Recueil p. I-4501, § 77.

<sup>26</sup> *Ibid.*, §§ 57 i 58.

<sup>27</sup> *Ibid.*, §§ 65.

<sup>28</sup> *Ibid.*, § 67. *Vid.* article 11.4 Directiva 2004/35/CE.

Finalment, la directiva discerneix entre els danys ambientals causats per les activitats professionals enumerades en l'annex III i els danys causats a les espècies i hàbitats naturals protegits per activitats professionals diferents de les esmentades en l'annex. La directiva només és aplicable *ratione materiae* a aquest segon tipus de dany, “quan hi ha culpa o negligència per part de l'operador”<sup>29</sup>, raó per la qual el fet que l'autoritat competent aprovi mesures de reparació exigeix la prova de la culpa o negligència en aquests casos. Al contrari, l'autoritat competent no està obligada a demostrar la culpa o negligència de l'operador quan el dany ambiental deriva de les activitats professionals detallades en l'annex III de la directiva.

No obstant això, sobre aquest particular, el Tribunal de Justícia remet a l'article 16, el paràgraf primer del qual permet que els estats membres mantinguin o adoptin disposicions més rigoroses “amb relació a la prevenció i la reparació de danys mediambientals, inclosa la determinació d'altres activitats que hagin de sotmetre's als requisits de prevenció i reparació d'aquesta directiva i la determinació d'altres responsables”. Segons els termes del mateix Tribunal de Justícia, “[d']això en resulta que un estat membre pot decidir que els operadors d'activitats diferents de les previstes en l'annex III [...] poden considerar-se objectivament responsables de danys mediambientals [...] no sols dels danys causats a les espècies i als hàbitats protegits”, sinó també dels causats a altres elements integrants del medi ambient<sup>30</sup>.

#### D. Les modalitats d'adopció de mesures reparadores d'acord amb la Directiva 2004/35/CE

En la sentència relativa als afers acumulats C-379/08 i 380/08, el Tribunal de Justícia va abordar les qüestions prejudicials plantejades pel TAR de Sicília sobre l'adopció de mesures reparadores d'acord amb la directiva, quan aquestes modifiquen substancialment mesures prèviament adoptades en un procediment contradictori, i l'execució de les quals s'ha començat o acabat, sense que —com succeïa en els fets subjacents al litigi principal— aquesta modificació hagués estat precedida de cap avaluació comparativa de costos i beneficis.

---

<sup>29</sup> Article 3.1, b) Directiva 2004/35/CE.

<sup>30</sup> *Ibid.*, § 69.

D.1. Sobre la modificació substancial de mesures reparadores prèviament adoptades l'execució de la qual s'ha començat o acabat

Respecte d'això, el Tribunal de Justícia considera que el sistema que estableixen els articles 6 i 7 de la directiva atorga, en principi, la iniciativa de proposar les mesures de reparació a l'operador causant del dany mediambiental. No obstant això, vetllar perquè s'adoptin de manera efectiva aquestes mesures<sup>31</sup>, així com decidir en última instància sobre les mesures reparadores que hagin d'adoptar-se de conformitat amb els criteris enumerats en l'annex II de la directiva<sup>32</sup>, correspon a l'autoritat competent designada pels estats membres. En aquest context, el Tribunal de Justícia va seguir el criteri que havia apuntat l'advocat general KOKOTT<sup>33</sup>, que considerava que, segons el sistema, “l'autoritat competent també pot modificar, fins i tot d'ofici, és a dir al marge de la proposta inicial de l'operador, mesures reparadores del medi ambient adoptades anteriorment”; en particular, l'autoritat competent pot “declarar, a la pràctica, la necessitat d'una acció complementària a la que ja s'ha adoptat, o arribar a la conclusió que les mesures adoptades inicialment són ineficaces i que calen altres mesures per reparar una determinada contaminació mediambiental”<sup>34</sup>.

En aquest context, tot i que l'article 7.2 de la directiva no ho esmenta expressament, el principi de contradicció, que constitueix un principi general del dret l'observança del qual garanteix el Tribunal de Justícia,<sup>35</sup> obliga l'autoritat competent “a oir els operadors als quals s'han d'imposar les mesures, excepte quan la urgència de la situació mediambiental exigeixi una actuació immediata”<sup>36</sup>.

D.2. Sobre l'avaluació dels costos i dels beneficis de la modificació substantiva de les mesures de reparació

Des d'aquest punt de vista, el Tribunal de Justícia considera que l'annex II de la directiva —

---

<sup>31</sup> Article 6.2 Directiva 2004/35/CE.

<sup>32</sup> Articles 7.2 i 11.2 Directiva 2004/35/CE.

<sup>33</sup> Conclusions de l'advocada general Sra. Juliane Kokott, presentades el 22 d'octubre de 2009, as. C-378/08 i as. acum. C-379/08 i C-380/08, Raffinerie Mediterranée SpA (ERG), Polimeri Europa SpA, Syndial SpA c/ Ministeri de Desenvolupament Econòmic i altres, §§ 141 i 142.

<sup>34</sup> Sentència del TJUE de 9 de març de 2010, as. C-379/08 i C.380/08, Raffinerie Méditerranée (ERG) SpA *et al.*, § 51.

<sup>35</sup> *Ibid.*, § 54.



en particular, el punt 1.3.1— estableix el marc comú que han de seguir les autoritats competents dels estats membres a determinar les mesures més adequades per reparar el dany mediambiental, mitjançant el qual es va pretendre oferir a les autoritats un marge de discrecionalitat apropiat per avaluar els danys mediambientals i les mesures reparadores adequades. En aquest sentit, l'annex II es limita a oferir determinats criteris que l'autoritat competent ha de tenir en compte en el procés de formar la decisió.

No obstant això, quan l'autoritat competent es troba davant de diferents opcions a l'hora d'adoptar mesures reparadores i, en particular, quan té al davant l'opció de modificar substantivament mesures de reparació prèviament adoptades que s'han conclòs o que es troben en una fase avançada d'execució, té l'obligació d'avaluar les diferents alternatives basant-se en els criteris detallats en el punt 1.3.1 de l'annex II de la directiva<sup>37</sup>. En particular, ha de “vetllar perquè l'opció que finalment se segueixi permeti aconseguir efectivament els millors resultats des del punt de vista mediambiental, sense exposar, per tant, els operadors corresponents a despeses manifestament desproporcionades en comparació amb el que havien d'haver suportat en el marc de la primera opció”<sup>38</sup>.

En relació amb això, de conformitat amb l'article 11.4, l'autoritat “ha d'indicar, en la decisió que adopti [...], els motius exactes en què es basa la seva elecció, així com, si escau, els que justifiquin que no calia fer un examen detallat a la vista dels criteris esmentats o que aquest no va poder efectuar-se, per exemple, a causa de la urgència de la situació mediambiental”<sup>39</sup>.

E. Condicions per supeditar l'exercici del dret dels operadors als quals es dirigeixen les mesures reparadores a utilitzar les seves terres amb la condició que executin els treballs que se'ls exigeixen

Respecte a la tercera i última qüestió prejudicial plantejada pel TAR de Sicília en el marc dels afers C-379/08 i C-380/08, el Tribunal de Justícia ressalta amb caràcter preliminar la gravetat i l'amplitud de la contaminació mediambiental a Rada di Augusta, així com l'emplaçament específic dels terrenys que ocupen les instal·lacions de les operadores demandants. En aquest

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, § 56.

<sup>37</sup> *Ibid.*, § 62.

<sup>38</sup> *Ibid.*, § 64.

<sup>39</sup> *Ibid.*, § 63.

sentit, el Tribunal assenyala que encara que els seus terrenys haguessin estat sanejats o no haguessin estat mai contaminats, exercir-hi les activitats o activitats noves hauria pogut dificultar l'èxit de les mesures reparadores destinades a la descontaminació de tota l'àrea.

En conseqüència, si el tribunal remitent considerés l'aplicabilitat de la Directiva 2004/35 *ratione temporis* i *ratione materiae* basant-se en els criteris determinats pel Tribunal de Justícia, sostindria que els operadors estan subjectes a obligacions tant preventives com reparadores en virtut del principi de cautela o prevenció que inspira la directiva<sup>40</sup>, raó per la qual la directiva “ha d'interpretar-se en el sentit que permet a l'autoritat competent exigir als operadors dels terrenys adjacents a tot el litoral objecte de mesures reparadores que les executin ells mateixos”<sup>41</sup>.

En aquest context, el Tribunal de Justícia considera, a més a més, que el fet que l'autoritat competent supediti el dret dels operadors a utilitzar els terrenys amb la condició que executin les mesures preventives o reparadores aprovades, es pot justificar com a mesura per obligar-los a adoptar-les efectivament. Això no atempta contra el dret de propietat, que forma part dels principis generals del dret de la Unió, en la mesura que el seu abast es troba condicionat per la funció social que hi és inherent. Així, doncs, de conformitat amb la jurisprudència que estableix el mateix Tribunal de Justícia en aquesta matèria, l'exercici del dret de propietat pot estar limitat per mesures que responguin a objectius d'interès general perseguits per la Unió, entre els quals cal incloure la protecció del medi ambient, sempre que siguin proporcionals a l'objectiu perseguit i no afectin l'essència mateixa del dret garantit<sup>42</sup>.

Aquest raonament al Tribunal de Justícia li permet concloure que “correspon a l'òrgan jurisdiccional remitent examinar respecte d'això si en els litigis principals la suspensió de determinades prerrogatives relatives al dret de propietat que els operadors tenen sobre els seus terrenys, es justifica per l'objectiu d'impedir l'agreujament de la situació mediambiental al lloc on s'executen les mesures reparadores del medi ambient, és a saber, la Rada o, en aplicació del principi de cautela, per l'objectiu de prevenir l'aparició o la reparació d'altres danys mediambientals en els terrenys adjacents a tot el litoral objecte de les mesures

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, § 75.

<sup>41</sup> *Ibid.*, § 78.

<sup>42</sup> *Ibid.*, §§ 80-82.

reparadores”<sup>43</sup>.

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, § 85.