ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

13 de Junho de 2002 *

No processo C-474/99,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. Valero Jordana, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino de Espanha, representado por N. Díaz Abad, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandado,

que tem por objecto obter a declaração de que, não tendo adoptado as medidas necessárias para transpor correctamente para o direito interno a obrigação decorrente do disposto nos artigos 2.°, n.° 1, e 4.°, n.° 2, conjugados com o anexo II, da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa

* Língua do processo: espanhol.

à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9), e ao manter em vigor uma legislação que, violando as referidas disposições, não permite efectuar, em todo o território nacional, uma avaliação do impacto ambiental relativamente a determinadas categorias de projectos do anexo II da referida directiva e, em grande parte do território, relativamente a muitas outras categorias de projectos do mesmo anexo, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: F. Macken, presidente de secção, J.-P. Puissochet (relator) e V. Skouris, juízes,

advogado-geral: L. A. Geelhoed,
secretário: L. Hewlett, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 10 de Janeiro de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 7 de Março de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Dezembro de 1999, a Comissão das Comunidades Europeias propôs, nos termos do artigo 226.° CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, não tendo adoptado as medidas necessárias para transpor correctamente para o direito interno a obrigação decorrente do disposto nos artigos 2.°, n.° 1, e 4.°, n.° 2, conjugados com o anexo II, da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40, a seguir «directiva»), e ao manter em vigor uma legislação que, violando as referidas disposições, não permite efectuar, em todo o território nacional, uma avaliação do impacto ambiental relativamente a determinadas categorias de projectos do anexo II da referida directiva e, em grande parte do território, relativamente a muitas outras categorias de projectos do mesmo anexo, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

Enquadramento jurídico

2 A directiva tem por objecto prevenir as poluições e outras ofensas ao ambiente, submetendo determinados projectos públicos e privados a uma avaliação dos seus efeitos no ambiente.

3 As principais disposições da directiva aplicáveis no presente processo, na sua redacção anterior à Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997, que altera a Directiva 85/337 (JO L 73, p. 5), são as seguintes.

4 O n.° 1 do artigo 2.° da directiva dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que, antes de concessão da aprovação, os projectos que possam ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização, sejam submetidos à avaliação dos seus efeitos.

Estes projectos são definidos no artigo 4.°»

5 Nos termos do artigo 3.° da directiva:

«A avaliação dos efeitos no ambiente identificará, descreverá e avaliará, de modo adequado, em função de cada caso particular e nos termos dos artigos 4.° a 11.°, os efeitos directos e indirectos de um projecto sobre os seguintes factores:

— o homem, a fauna e a flora,

— o solo, a água, o ar, o clima e a paisagem,

— a interacção entre os factores referidos nos primeiro e segundo travessões,

— os bens materiais e o património cultural.»

6 O artigo 4.° da directiva prevê:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.° 3 do artigo 2.°, os projectos que pertencem às categorias enumeradas no anexo I são submetidos a uma avaliação, nos termos dos artigos 5.° a 10.°

2. Os projectos pertencentes às categorias enumeradas no anexo II são submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.° a 10.°, sempre que os Estados-Membros considerarem que as suas características assim o exigem.

Para este fim, os Estados-Membros podem nomeadamente especificar determinados tipos de projectos a submeter a uma avaliação ou fixar critérios e/ou limiares a reter para poderem, de entre os projectos pertencentes às categorias enumeradas no anexo II, determinar quais os que devem ser submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.° a 10.°»

7 O artigo 12.° da directiva estabelece:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para darem cumprimento à presente directiva no prazo de três anos a contar da sua notificação.

2. Os Estados-Membros comunicarão à Comissão o texto das disposições de direito nacional que adoptem no domínio regulado pela presente directiva.»

8 Tendo a directiva sido notificada aos Estados-Membros em 3 de Julho de 1985, o respectivo prazo de transposição expirou, nos termos do seu artigo 12.°, n.° 1, em 4 de Julho de 1988.

9 Em direito constitucional espanhol, a competência em matéria de ambiente é dividida entre o Estado e as Comunidades Autónomas, tanto no âmbito legislativo como no executivo.

10 O Estado tem a competência para adoptar a legislação de base e as Comunidades Autónomas adoptam a legislação derivada, tendo a possibilidade de estabelecer medidas adicionais de protecção.

11 As medidas de execução são, em princípio, da competência das Comunidades Autónomas. Porém, o Tribunal Constitucional (Espanha) reconheceu que, em casos excepcionais, o Estado, competente para adoptar a legislação de base, pode

tomar as medidas de execução necessárias para evitar danos irreparáveis e para garantir a realização das exigências objectivas dessa legislação.

12 Os estatutos das cidades autónomas de Ceuta e de Melilla não lhes atribuem competência legislativa, mas uma simples competência de execução da legislação nacional.

13 Ao nível nacional, o Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de Junho de 1986, relativo à avaliação do impacto ambiental (BOE n.° 155, de 30 de Junho de 1986, p. 2195), que se refere aos projectos abrangidos pelo anexo I e aos projectos abrangidos pelas quatro categorias enumeradas no anexo II da directiva, bem como o Real Decreto 1131/1988, de 30 de Setembro de 1988, que aprova o regulamento de execução do Real Decreto Legislativo 1302/1986 (BOE n.° 239, de 5 de Outubro de 1988, p. 28911), constituem as primeiras medidas de transposição da directiva.

14 Além disso, nos termos do artigo 6.°, n.° 3, do Real Decreto n.° 1997/1995, de 7 de Dezembro de 1995, que adopta medidas que contribuem para garantir a biodiversidade pela conservação dos habitats naturais bem como da fauna e da flora selvagens (BOE n.° 310, de 28 de Dezembro de 1995, p. 37310), qualquer projecto referido no anexo II da directiva que afecte uma zona de protecção especial deve ser sujeito a uma avaliação do impacto no ambiente. São aqui referidas as zonas de protecção especial previstas pela Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7, a seguir «directiva habitats»).

15 Por outro lado, existem, relativamente a um número importante de sectores de actividade, legislações nacionais específicas que contêm algumas disposições relativas à avaliação do impacto dos projectos no ambiente. Pode citar-se, nomeadamente, a Lei n.° 54/1997, de 27 de Novembro de 1997, relativa ao sector da electricidade (BOE n.° 285, de 28 de Novembro de 1997, p. 35097).

16 A Directiva 97/11 foi transposta para direito espanhol pelo Real Decreto-Lei n.º 9/2000, de 6 de Outubro de 2000, que altera o Real Decreto Legislativo n.º 1302/1986 (BOE n.º 241, de 7 de Outubro de 2000, p. 34606). Este decreto-lei legislativo entrou em vigor em 8 de Outubro de 2000.

Processo pré-contencioso

17 Considerando que a legislação espanhola não estava em conformidade com a directiva, nomeadamente com o seu artigo 4.º, n.º 4, pelo facto de excluir a maior parte dos projectos abrangidos pelo anexo II da directiva da obrigação de avaliação dos respectivos efeitos no ambiente, a Comissão, por carta de 28 de Fevereiro de 1990, pediu ao Governo espanhol que lhe apresentasse as suas observações a este respeito.

18 Por carta de 2 de Maio de 1990, as autoridades espanholas contestaram a análise elaborada pela Comissão, argumentando que o artigo 4.º, n.º 2, da directiva confere aos Estados-Membros um largo poder de apreciação para decidir se as categorias de projectos enumerados no anexo II devem ou não ser objecto de avaliação. As autoridades espanholas indicaram também à Comissão as disposições legislativas e regulamentares nacionais que, no seu entender, asseguravam a transposição da directiva.

19 Considerando que esta resposta não permitia concluir que a directiva tinha sido completamente transposta, a Comissão, por carta de 23 de Dezembro de 1992, dirigiu ao Reino de Espanha um parecer fundamentado no qual, por um lado, mantinha a sua interpretação do artigo 4.º, n.º 2, da directiva e, por outro,

indicava que não estava em condições de verificar a conformidade das disposições nacionais mencionadas pelas autoridades espanholas com a directiva, por não ter recebido comunicação das mesmas e que, em todo o caso, estas disposições não abrangiam todos os projectos inscritos no anexo II da directiva.

20 Por carta de 3 de Março de 1993, as autoridades espanholas responderam ao parecer fundamentado, retomando a sua interpretação do artigo 4.°, n.° 2, da directiva e acrescentando que o Real Decreto Legislativo n.° 1302/1986 abrangia diferentes categorias de projectos enumerados no anexo II da directiva, que as regulamentações adoptadas pelas Comunidades Autónomas abrangiam a maior parte dos projectos deste anexo e que, para a execução de certos projectos, se procedia a uma análise informal do impacto ambiental, segundo o procedimento simplificado aplicável aos projectos abrangidos pelo anexo I da directiva.

21 Em 18 de Dezembro de 1998, a Comissão dirigiu ao Reino de Espanha um parecer fundamentado complementar, no qual concluía que a regulamentação espanhola não permitia ainda proceder, em todo o território nacional, a uma avaliação dos efeitos no ambiente de certas categorias de projectos enumerados no anexo II da directiva. Convidava o Governo espanhol a dar cumprimento às suas obrigações comunitárias no prazo de dois meses a contar da notificação desse parecer.

22 Por cartas de 25 de Fevereiro, 9 de Abril e 22 de Abril de 1999, a representação permanente da Espanha junto da União Europeia transmitiu à Comissão uma cópia do anteprojecto de lei relativo à avaliação do impacto no ambiente, elaborado pelo Ministério do Ambiente, bem como vários diplomas adoptados por diversas Comunidades Autónomas.

23 Tendo a apreciação da legislação comunicada em 1999 conduzido à conclusão de que só uma parte diminuta do incumprimento tinha deixado de existir, a Comissão intentou a presente acção no Tribunal de Justiça.

Quanto à admissibilidade

24 O Governo espanhol sustenta que a entrada em vigor, em 28 de Outubro de 2000, do Real Decreto-Lei n.º 9/2000, que transpõe a directiva na sua versão resultante da Directiva 97/11, priva a Comissão de interesse em agir no presente processo, de forma que a Comissão devia desistir da instância e a acção proposta devia ser julgada inadmissível.

25 Todavia, é jurisprudência assente que a acção de incumprimento tem carácter objectivo e que a Comissão, ao aplicar o artigo 226.º, segundo parágrafo, CE, aprecia apenas a oportunidade da propositura e manutenção de tal acção no Tribunal de Justiça, estando este obrigado a apreciar se o incumprimento imputado existe ou não, sem que lhe compita pronunciar-se sobre o exercício do poder de apreciação pela Comissão (v., nomeadamente, os acórdãos de 21 de Junho de 1988, Comissão/Irlanda, 415/85, Colect., p. 3097, n.º 9, e de 21 de Março de 1991, Comissão/Itália, C-209/89, Colect., p. I-1575, n.º 6).

26 Nestas condições, a questão prévia de admissibilidade suscitada pelo Governo espanhol deve ser julgada improcedente.

Quanto ao mérito

27 A título preliminar, deve reconhecer-se, em primeiro lugar, que a Comissão não invocou na sua acção a violação pelo Reino de Espanha das disposições do artigo 12.°, n.° 2, da directiva, nos termos das quais os Estados-Membros devem comunicar à Comissão as disposições de direito interno que adoptem no domínio regulado pela presente directiva. O alegado incumprimento só pode, pois, verificar-se, como sustentou o Governo espanhol no decurso da audiência, se, em 18 de Fevereiro de 1999, data em que terminou o prazo fixado no parecer fundamentado complementar, as disposições de direito interno necessárias à transposição da directiva não tinham entrado em vigor, quaisquer que fossem as condições de comunicação destas disposições à Comissão.

28 Em segundo lugar, a apreciação a fazer pelo Tribunal de Justiça, no quadro assim definido, deve referir-se a toda a legislação espanhola adoptada no domínio abrangido pela directiva para transpor a mesma, quer esta legislação emane das autoridades nacionais ou das autoridades descentralizadas. Com efeito, a repartição constitucional das competências entre estas autoridades não tem qualquer influência na apreciação do incumprimento. Compete aos Estados-Membros velar para que a aplicação das suas obrigações comunitárias pelas autoridades competentes centralizadas ou descentralizadas seja eficaz (v., neste sentido, acórdão de 24 de Novembro de 1992, Comissão/Alemanha, C-237/90, Colect., p. I-5973, n.° 35).

29 Em terceiro lugar, foi repetidamente decidido pelo Tribunal de Justiça que as dificuldades de ordem interna, tais como as que invoca o Governo espanhol no presente processo, ligadas às condições de elaboração dos diplomas legislativos e regulamentares, não podem exonerar os Estados das suas obrigações comunitárias (v., nomeadamente, acórdão de 7 de Dezembro de 2000, Comissão/França, C-374/98, Colect., p. I-10799, n.° 13).

30 Por último, o Tribunal de Justiça já decidiu que o artigo 4.°, n.° 2, da directiva não confere aos Estados-Membros o poder de excluir global e definitivamente uma ou mais categorias de projectos referidas no anexo II da obrigação de avaliação (acórdão de 2 de Maio de 1996, Comissão/Bélgica, C-133/94, Colect., p. I-2323, n.os 41 a 43), devendo entender-se que o conceito de «categorias» de projectos não corresponde ao das doze categorias principais do anexo II, mas antes a subdivisões dessas categorias, cada uma delas precedida de uma letra do alfabeto (acórdão de 22 de Outubro de 1998, Comissão/Alemanha, C-301/95, Colect., p. I-6135, n.os 39 a 43).

31 Os Estados-Membros, pelo contrário, têm a possibilidade de fixar critérios e/ou limiares que permitam determinar quais os projectos abrangidos pelo anexo II que devem ser objecto de avaliação (acórdão de 24 de Outubro de 1996 Kraaijeveld e o., C-72/95, Colect., p. I-5403, n.os 49 a 53). Na fixação destes limiares e/ou critérios, os Estados-Membros devem ter em conta não só as dimensões dos projectos, mas também a sua natureza e a sua localização (acórdão de 21 de Setembro de 1999, Comissão/Irlanda, C-392/96, Colect., p. I-5901, n.os 65 a 67).

32 Mais em geral, as disposições internas, de natureza geral ou sectorial, que prevêem a avaliação do impacto ambiental de certos tipos de projectos, devem respeitar as exigências estabelecidas no artigo 3.° da directiva, bem como as regras processuais constantes dos artigos 5.° a 9.° da directiva, que respeitam, nomeadamente, à informação do público.

33 No presente processo, deve, antes de mais, averiguar-se se as disposições adoptadas a nível nacional são susceptíveis de satisfazer as exigências da directiva.

34 Várias destas disposições não podem, em todo o caso, ser tomadas em consideração nesta apreciação, na medida em que entraram em vigor depois de terminado o prazo fixado no parecer fundamentado complementar. Trata-se

nomeadamente da Lei n.º 46/1999, de 13 de Dezembro de 1999, que altera a Lei n.º 29/1985 relativa às águas (BOE n.º 298, de 14 de Dezembro de 1999, p. 43100), do Real Decreto n.º 1836/1999, de 3 de Dezembro de 1999, que aprova o regulamento relativo às instalações nucleares e radioactivas (BOE n.º 313, de 31 de Dezembro de 1999, p. 46463), e do Real Decreto-Lei n.º 9/2000, destinado a transpor a Directiva 97/11.

35 O Real Decreto Legislativo n.º 1302/1986 e o Real Decreto n.º 1131/1988 apenas enumeram quatro categorias de projectos entre os oitenta e três que constam no anexo II da directiva e, por conseguinte, têm como efeito excluir a maior parte dos projectos abrangidos por este anexo da obrigação da avaliação dos respectivos efeitos no ambiente.

36 O Real Decreto n.º 1997/1995, que, segundo o Governo espanhol, menciona a totalidade das categorias de projectos enumeradas no anexo II da directiva, apenas se refere, na realidade, aos projectos que afectem as zonas de protecção especial instituídas nos termos da directiva habitats. Ora, a escolha desse critério, baseado na localização dos projectos em zonas limitadas e, além disso, de carácter essencialmente rural do território nacional, tem por efeito dispensar da obrigação de avaliação um número considerável de projectos situados fora dessas zonas que são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente. Tal opção, que exclui de forma geral a consideração de critérios e/ou limiares relativos à dimensão e à natureza dos projectos, excede a margem de apreciação de que dispõem os Estados-Membros, nos termos dos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da directiva (v., neste sentido, acórdão de 21 de Setembro de 1999, Comissão/ /Irlanda, já referido, n.ºs 64 a 68).

37 Quanto às legislações específicas relativas a diferentes sectores de actividade, com excepção da Lei n.º 54/1997, que regulamenta o sector da electricidade, cujas disposições respeitantes à avaliação dos efeitos no ambiente respeitam as condições fixadas pela directiva, as mesmas não contêm disposições que permitam satisfazer todas as exigências da mesma directiva, em termos de conteúdo da avaliação ou da informação do público.

38 Resulta da análise desta primeira série de disposições que a legislação adoptada a nível nacional pelo Reino de Espanha não é, em si mesma, suficiente para assegurar a transposição da directiva. O Governo espanhol afirmou, aliás, na sua contestação que «tinha trabalhado intensamente para tentar transpor correctamente o anexo II» elaborando «um anteprojecto de lei relativo à avaliação do impacto no ambiente, enviado em 25 de Fevereiro de 1999 à Comissão [...], que integra nos seus anexos todos os projectos referidos no anexo II». Ora, este anteprojecto de lei ainda não estava adoptado no termo do prazo referido no parecer fundamentado complementar.

39 Nestas condições, é necessário, como sustentou o Governo espanhol, em particular no decurso da audiência, e em conformidade com a análise feita pela Comissão desde o processo pré-contencioso, verificar se a directiva foi objecto das medidas de transposição necessárias a nível das comunidades e das cidades autónomas.

40 Resulta desta análise que, na Comunidade Autónoma de La Rioja e das cidades autónomas de Ceuta e de Melilla, não foi adoptada no domínio regido pela directiva qualquer regulamentação. Por conseguinte, as insuficiências verificadas a nível nacional persistem nestas colectividades.

41 No que respeita às regulamentações adoptadas pelas outras Comunidades Autónomas, as disposições citadas pelo Governo espanhol só foram comunicadas à Comissão, na sua maioria, como anexos da tréplica. Essas regulamentações não têm qualquer referência directa às categorias de projectos enumerados no anexo II da directiva.

42 A fim de facilitar a análise das condições de transposição da directiva, o Governo espanhol, na audiência, comunicou à Comissão e ao Tribunal de Justiça um quadro que indica para cada Comunidade Autónoma e para cada categoria de projectos enumerada no anexo II se a transposição da directiva já tinha sido

efectuada ou ainda há que realizá-la, e pediu ao Tribunal de Justiça que procedesse a um exame detalhado das regulamentações nacionais e regionais a fim de precisar de forma sistemática o incumprimento.

43 Todavia, embora estabeleça correspondências entre as regulamentações das Comunidades Autónomas e as categorias de projectos enumeradas no anexo II, este quadro não se refere a nenhuma das disposições que, para cada Comunidade Autónoma e para cada categoria de projectos, deveria assegurar a transposição da directiva.

44 Ora, a busca destas disposições, a que a Comissão não pôde proceder em tempo útil, tendo a conta a comunicação tardia de tal documento, com violação das disposições do artigo 10.° CE, não pode ser efectuada pelo Tribunal de Justiça no âmbito de uma acção de incumprimento.

45 Neste contexto, caracterizado pelo facto de não terem sido dadas à Comissão condições para exercer de forma satisfatória a sua própria missão, o Tribunal de Justiça não é obrigado, contrariamente ao que sustentou o Governo espanhol no decurso da audiência, a precisar de forma exaustiva, para cada uma das Comunidades Autónomas e à luz das regulamentações específicas que foram adoptadas num grande número de sectores de actividade, quais as categorias de projectos do anexo II da directiva que não foram objecto de medidas de transposição.

46 A este propósito, basta verificar que o quadro comunicado pelo Governo espanhol põe em evidência, relativamente a grande número de categorias de projectos e na maioria das Comunidades Autónomas, lacunas na aplicação da directiva, que não puderam ser supridas, como se concluiu no n.° 38 do presente acórdão, pela legislação nacional.

47 Resulta de todas estas considerações que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado complementar, as regulamentações das Comunidades Autónomas não eram de molde a suprir, relativamente a todo o território espanhol, as insuficiências da transposição da directiva verificadas a nível nacional.

48 Por conseguinte, a acção proposta pela Comissão deve ser julgada procedente.

49 Deve, por isso, declarar-se que, não tendo adoptado no prazo fixado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento ao disposto nos artigos 2.°, n.° 1, e 4.°, n.° 2, da directiva, conjugados com o anexo II da mesma, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

Quanto às despesas

50 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino de Espanha e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **Não tendo adoptado no prazo fixado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento ao disposto nos artigos 2.°, n.° 1, e 4.°, n.° 2, da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, conjugados com o anexo II da mesma, o Reino de Espanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.**

2) **O Reino de Espanha é condenado nas despesas.**

Macken Puissochet Skouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 13 de Junho de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

F. Macken