CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 30 de Abril de 2008 [1]

I — Introdução

1. O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a 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 [2], na redacção que lhe foi dada pela Directiva 97/11/CE do Conselho de 3 de Março de 1997 [3] (a seguir «directiva AIA»). Estão em causa cinco projectos de alargamento e renovação de uma via principal em Madrid, que fazem parte do projecto «Madrid calle 30».

2. Esta via foi classificada como estrada urbana, nos termos do direito espanhol. Os projectos de construção de estradas urbanas não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da legislação espanhola adoptada para a transposição da directiva AIA. Daqui resulta a questão de saber se a directiva AIA abrange um projecto desta natureza.

1 — Língua original: alemão.
2 — JO L 175, p. 40, EE 15 F6 p. 9.
3 — JO L 73, p. 5.

II — Quadro jurídico

A — *Directiva AIA*

3. O artigo 2.º, n.º 1, estabelece o objectivo da directiva AIA:

«Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para garantir que, antes de concedida a aprovação, os projectos que possam ter um impacte significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão ou localização, fiquem sujeitos a um pedido de aprovação e a uma avaliação dos seus efeitos. Estes projectos são definidos no artigo 4.º»

4. O artigo 3.º descreve o objecto da avaliação do impacte ambiental:

«A avaliação de impacte ambiental identificará, descreverá e avaliará de modo adequado, em função de cada caso particular e nos termos dos artigos 4.º a 11.º, 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,

— os bens materiais e o património cultural,

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

5. O artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, define quais são os projectos que devem ser avaliados:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º, os projectos incluídos no anexo I serão submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º

2. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º, os Estados-Membros determinarão, relativamente aos projectos incluídos no anexo II:

a) Com base numa análise caso a caso;

ou

b) Com base nos limiares ou critérios por eles fixados;

se o projecto deve ser submetido a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º

Os Estados-Membros podem decidir aplicar os dois procedimentos referidos nas alíneas a) e b).»

6. O anexo I, ponto 7, alínea b), contém determinados projectos de construção de estradas, a saber, «construção de auto-estradas e vias rápidas ([2])». A nota de rodapé ([2]) define «via rápida» como uma «estrada que corresponde à definição do Acordo Europeu de 15 de Novembro de 1975 sobre as Grandes Vias de Tráfego Internacional».

7. O anexo I, ponto 7, alínea c), inclui outros projectos de construção de estradas:

«Construção de novas estradas com quatro ou mais faixas de rodagem ou rectificação e/ou alargamento de estradas já existentes com duas ou menos faixas para quatro ou mais faixas, quando essas novas estradas ou esses segmentos de estrada rectificados e/ou alargados tiverem, pelo menos, 10 quilómetros de troço contínuo.»

8. O anexo II, ponto 10, alínea e), menciona entre outras estradas:

«Construção de estradas, portos e instalações portuárias, incluindo portos de pesca (projectos não incluídos no anexo I).»

9. As alterações de projectos são englobadas pelo anexo II, ponto 13, primeiro travessão:

«Qualquer alteração ou ampliação de projectos incluídos no anexo I ou no anexo II, já autorizados, executados ou em execução, que possam ter impactes negativos importantes no ambiente.»

B — *Acordo Europeu sobre as Grandes Estradas de Tráfego Internacional de 15 de Novembro de 1975*

10. O acordo foi ratificado por vinte Estados-Membros, mas não pela Espanha, pela Estónia, pela Irlanda, por Malta, pela Áustria, pelo Reino Unido e por Chipre. O anexo II contém as condições a que devem obedecer as grandes estradas internacionais.

11. O n.º I.1 estabelece o âmbito de aplicação material dessas condições:

«As características fundamentais a adoptar para a construção ou beneficiação das grandes estradas de tráfego internacional, daqui em diante designadas por 'estradas internacionais', constituem objecto das disposições seguintes, que se baseiam em conceitos técnicos actuais de construção rodoviária. Não se aplicam aos aglomerados urbanos. Se estes constituírem um obstáculo ou perigo, deverão ser contornados por variantes.»

12. No anexo II, n.os II.2. e II.3., são definidos os conceitos de auto-estrada e de via expresso:

«II.2 Auto-estradas:

'Auto-estrada' significa uma estrada especialmente projectada e construída para o tráfego automóvel que não serve as propriedades limítrofes e que:

i) Excepto em pontos especiais ou temporariamente, dispõe de faixas de rodagem distintas para os dois sentidos de circulação, separadas uma da outra por uma faixa de terreno não destinada à circulação ou, excepcionalmente, por outros dispositivos;

ii) Não se cruza ao mesmo nível com qualquer estrada, via férrea ou de eléctricos, ou caminho de peões;

iii) Está especialmente sinalizada como auto-estrada.

II.3. Vias expresso [4]

Estradas reservadas ao tráfego automóvel, acessíveis apenas por nós de ligação ou cruzamentos regulados e onde especialmente é proibido parar ou estacionar.»

III — Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais

13. Em 13 de Maio de 2004, o Ayuntamiento de Madrid publicitou a existência de, no total, cinco projectos para a renovação e o alargamento da estrada M-30 no interior da área urbana, para discussão pública durante 20 dias. O público voltou a ter oportunidade para se pronunciar por mais 45 dias no âmbito de outro projecto de autorização no domínio do direito das águas. Em 24 de Janeiro de 2005, o Ayuntamiento publicou a sua decisão de aprovação dos projectos, de 17 de Janeiro de 2005. A organização não governamental Ecologistas en Acción — CODA intentou uma acção de anulação desta decisão.

4 — Actualmente esta definição tem a seguinte redacção:
«Uma via expressa designa uma via reservada à circulação automóvel, unicamente acessível por vias de acesso ou por cruzamentos regulamentados,
i) onde é proibido parar ou estacionar nas faixas de rodagem;
ii) que não se cruze ao mesmo nível com linhas de caminhos-de-ferro, nem linhas de eléctricos, nem caminhos para a circulação pedestre.».

14. O órgão jurisdicional de reenvio descreve o objecto do processo da seguinte forma:

«[E]ncontramo-nos perante a impugnação de um acto administrativo que só aprova cinco dos subprojectos ou actuações específicas de remodelação da rede viária e do território que compreende a M-30 e que no seu conjunto introduz uma grande e complexa obra de engenharia civil, que responde a um projecto global e unitário de melhoria e reforma da quase totalidade da via rápida da circunvalação de Madrid denominado e apresentado como projecto 'Madrid calle 30' […], sendo que o Ayuntamiento Municipal o fragmentou e tramitou como quinze projectos distintos e independentes. Deste modo os distintos troços, com excepção de um, não atingem os 5 quilómetros de alteração ou acondicionamento do traçado de qualquer tipo de estrada existente a que se refere a epígrafe 95 do anexo segundo da Lei 2/2002, embora o projecto no seu conjunto exceda em muito essas dimensões. Este projecto global, de reforma e ampliação da M-30 implica um incremento do tráfico da via, próximo dos 25% e implica obras de todo o tipo em toda a área urbana da mesma […]»

15. Para poder decidir a causa, submetem-se as seguintes questões ao Tribunal de Justiça:

«1) As exigências do procedimento vinculativo de avaliação de impacte ambiental resultantes da [d]irectiva [AIA] são aplicáveis a projectos de obras em redes viárias urbanas tendo em conta a natureza e a dimensão do projecto, a afectação de áreas de grande densidade demográfica ou de paisagens com importância histórica, cultural ou arqueológica?

2) As exigências do procedimento vinculativo de avaliação de impacte ambiental resultantes da [d]irectiva [AIA] são aplicáveis aos projectos objecto do presente recurso de contencioso administrativo, tendo em conta a sua natureza e a natureza da via em que se prevê a sua execução, as suas características, dimensão, impacte no seu meio, densidade demográfica, orçamento e o eventual fraccionamento de um projecto global que prevê obras idênticas na mesma via?

3) Os critérios contidos no acórdão do Tribunal proferido no processo C-332/04 [5], concretamente nos n.os 69 a 88 do referido acórdão, são aplicáveis aos projectos objecto deste processo judicial, tendo em conta a sua natureza e a natureza da via em que se prevê a

5 — Acórdão de 16 de Março de 2006, Comissão/Espanha (Colect., p. I-40).

sua execução, as suas características, dimensão, impacte ambiental, orçamento e eventual fraccionamento de um projecto global que prevê obras idênticas na mesma via e por isso, era necessário submeter os mesmos a um procedimento vinculativo de avaliação ambiental?

4) As obrigações que decorrem da [d]irectiva [AIA] relativas à avaliação ambiental foram ou não cumpridas, na prática, pelas autoridades espanholas a respeito dos projectos que são objecto deste processo, em face do que resulta do procedimento administrativo e concretamente dos estudos e relatórios juntos ao mesmo, embora formalmente não se tenha submetido o projecto ao procedimento vinculativo de avaliação ambiental previsto na referida directiva?»

16. A demandante no processo principal, Ecologistas en Acción — CODA, o Ayuntamiento de Madrid, demandado nesse processo, a Itália e a Comissão participaram na fase escrita do processo. Por outro lado, só o Ayuntamiento de Madrid e a Comissão participaram na audiência de 2 de Abril de 2008.

IV — Apreciação jurídica

A — *Quanto às três primeiras questões — projectos de intervenção em estradas urbanas*

17. O Tribunal de Justiça deve apreciar as três primeiras questões conjuntamente, uma vez que estas têm basicamente o mesmo conteúdo. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber sob que condições se devem sujeitar projectos de intervenção em estradas urbanas, em especial os cinco projectos sujeitos à sua apreciação, a avaliações de impacte ambiental. Neste contexto, destaca, em especial, apoiando-se no acórdão proferido no processo C-322/04 [6], algumas características dos projectos:

— tipo e extensão do projecto, em especial a sua natureza, as suas características e a sua dimensão;

— os efeitos em áreas fortemente urbanizadas ou em paisagens de importância histórica, cultural ou arqueológica;

— o orçamento, bem como

6 — Referido na nota 5.

— a eventual divisão de um projecto abrangente com obras idênticas na mesma estrada.

18. Tal como o Governo italiano alega com razão, na resposta a estas questões não se pode apreciar a compatibilidade do direito espanhol com a directiva AIA. O Tribunal de Justiça pode contudo fornecer ao órgão jurisdicional nacional todas as indicações para a interpretação do direito comunitário que possam permitir-lhe apreciar a compatibilidade de uma regulamentação nacional com o direito comunitário para a decisão do processo que lhe foi submetido [7].

1. Quanto à exclusão de estradas urbanas das avaliações de impacte ambiental

19. O Ayuntamiento de Madrid defende que a directiva AIA não se aplica aos projectos controvertidos. Estes dizem respeito a uma estrada urbana. O legislador espanhol e as autoridades e os tribunais espanhóis partiram do princípio de que as estradas urbanas não caíam no âmbito de aplicação da directiva AIA por não serem mencionadas nos anexos da directiva.

20. Esta interpretação da directiva AIA é, no meu entender, errada. É certo que a directiva AIA não menciona expressamente as «estradas urbanas» enquanto tais. No entanto, no anexo I, ponto 7, alíneas b) e c), bem como no anexo II, ponto 10, alínea e), fala-se de *auto-estradas*, de *vias rápidas* e de *estradas*. Como a Comissão, em especial, salienta, trata-se de conceitos do direito comunitário que devem ser interpretados de forma autónoma. Do ponto de vista do direito comunitário, não é correcto excluir dos três tipos de estradas as estradas urbanas. Em princípio, todas as estradas referidas podem aparecer dentro de cidades e ter efeitos consideráveis no ambiente.

Quanto à importância do Acordo Europeu sobre as Grandes Estradas de Tráfego Internacional de 15 de Novembro de 1975 para a interpretação da directiva AIA

21. As auto-estradas e as vias rápidas não são definidas no anexo I, ponto 7, alínea b), da directiva AIA. No entanto, podemos recorrer ao Acordo Europeu sobre as Grandes Estradas de Tráfego Internacional de 15 de Novembro de 1975. No que diz respeito às vias rápidas, a aplicabilidade do acordo resulta de uma remissão expressa feita no anexo I, ponto 7, alínea b), da directiva AIA [8]. Embora o anexo I, ponto 7, alínea b), da directiva AIA não remeta para o acordo, considera-se igualmente adequado recorrer à sua definição para fornecer uma interpretação uniforme a todos os Estados-Membros.

7 — V. acórdão de 18 de Maio de 2000, Rombi e Arkopharma (C-107/97, Colect., p. I-3367, n.º 29).

8 — V., quanto a uma remissão idêntica quanto à definição de aeroportos, acórdão de 28 de Fevereiro de 2008, Abraham e o. (C-2/07, Colect., p. I-1197, n.º 35).

22. O acordo faz fé, nos termos do seu artigo 17.º, n.º 3, nas suas versões redigida nas línguas comunitárias inglês e francês, bem como — o que já não interessa no presente caso — em russo. Para perceber a remissão da directiva AIA relativamente às vias rápidas, deve ler-se a versão inglesa da directiva e do acordo, dado que ambas utilizam de forma concordante a expressão «Express roads». Pelo contrário, a versão francesa da directa utiliza, em vez do conceito «Routes express» retirada do acordo, a expressão «voies rapides».

23. Visto que a definição de vias rápidas foi entretanto alterada, coloca-se a questão de saber se se deve utilizar a versão alterada ou a versão originária da definição para a interpretação da directiva. A favor da versão originária pode invocar-se, à partida, a redacção da remissão, que não deixa transparecer que se devem tomar em conta alterações posteriores. Além disso, a Comunidade e alguns Estados-Membros não são partes no acordo. No caso de uma remissão para a versão em vigor, teriam de aceitar alterações que não podem influenciar directamente. Por este motivo, só se deve ter em conta a versão originária da definição e não a versão alterada.

24. Na opinião do Ayuntamiento de Madrid, as estradas urbanas não são auto-estradas ou vias rápidas na acepção do acordo. Baseia-se na regra geral do n.º I.1. do anexo II do acordo, segundo o qual as disposições deste anexo não se aplicam a aglomerados urbanos. Isto diz especialmente respeito às definições de vias rápidas e de auto-estradas constantes dos n.os II.2. e II.3. deste anexo.

25. Tanto a formulação da remissão relativamente às vias rápidas como os objectivos da directiva AIA e do acordo apontam no sentido de que, na definição de vias rápidas e de auto-estradas na acepção da directiva AIA, não se deve ter em conta a exclusão de aglomerados urbanos da aplicação do anexo II do acordo.

26. A nota de rodapé no conceito de «vias rápidas» introduzida no anexo I, ponto 7, alínea b), da directiva AIA não remete de forma geral para vias rápidas na acepção do acordo, mas sim para o conceito de «via rápida […] que corresponde à definição» do acordo. Por isso, não está em causa transpor o âmbito de aplicação do acordo, tendo-se antes o legislador comunitário servido apenas de uma definição que foi desenvolvida noutro contexto. Esta definição não exclui aglomerados urbanos. No que diz respeito ao conceito de auto-estradas, cuja utilização não foi expressamente prevista, não existe certamente razão para excluir estradas urbanas.

27. Além disso, na interpretação da remissão, bem como na interpretação de outras questões de interpretação da directiva AIA, deve ter-se em conta o seu objectivo [9]. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, o seu objectivo consiste em que os projectos que possam ter um impacte significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão ou localização, fiquem sujeitos a uma

9 — Acórdão de 23 de Novembro de 2006, Comissão/Itália (C-486/04, Colect., p. I-11025, n.º 36). V., quanto à interpretação de uma remissão para a definição de aeroportos, as minhas conclusões de 29 de Novembro de 2007 proferidas no processo Abraham e o. (C-2/07, Colect., p. I-1197, n.º 45).

avaliação dos seus efeitos antes de concedida a aprovação [10].

Quanto à definição de vias expresso e de auto-estradas

28. Muitos dos efeitos ambientais das estradas podem surgir tanto dentro como fora das cidades. Além disso, as cidades são lugares especialmente sensíveis para a construção de estradas, especialmente devido à densidade populacional, devido a poluições existentes e também pelo que diz respeito a sítios de importância histórica, cultural ou arqueológica. Por isso, corresponde ao objectivo da directiva que esta se aplique a estradas urbanas [11].

30. Vias expresso nos termos do anexo II, n.º II.3., do acordo são estradas reservadas ao tráfego automóvel, acessíveis apenas por nós de ligação ou cruzamentos regulados e onde especialmente é proibido parar ou estacionar. O facto de estas estradas passarem ou não dentro de cidades é irrelevante.

29. A favor deste resultado, pode invocar-se igualmente o paralelismo entre a directiva AIA e a Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais Num Contexto Transfronteiras (Espoo, 1991). A Comunidade é parte contratante desta convenção [12] e a directiva AIA destina-se a transpô-la, como revela o décimo terceiro considerando da Directiva 97/11. A Convenção de Espoo utiliza para a definição de vias expresso e de auto-estradas as definições originárias do Acordo Europeu sobre as Grandes Estradas de Tráfego Internacional, sem excluir uma aplicação às estradas urbanas.

31. O anexo II, n.º II.3., do acordo define uma auto-estrada como uma via especialmente projectada e construída para o tráfego automóvel, que não serve as propriedades limítrofes e que dispõe de faixas de rodagem distintas para os dois sentidos de circulação, separadas uma da outra por uma faixa de terreno não destinada à circulação ou, excepcionalmente, por outros dispositivos. Também não se cruza ao mesmo nível com qualquer estrada, via férrea ou de eléctricos, ou caminho de peões.

32. Por último, o acordo exige que a via esteja sinalizada como auto-estrada. Este requisito não deve ser tido em conta na definição do conceito de auto-estrada segundo a directiva AIA, visto que, se assim não fosse, os Estados-Membros poderiam eludir a obrigação de avaliação de impacte ambiental através do nome que decidissem dar à via.

10 — Acórdão Comissão/Itália (referido na nota 9, n.º 36). V. também acórdão de 19 de Setembro de 2000, Linster (C-287/98, Colect., p. I-6917, n.os 49 e 52).

11 — V., quanto a projectos de construções de cidades, acórdão Comissão/Espanha (referido na nota 5, n.º 81).

12 — Decisão do Conselho de 15 de Outubro de 1996 sobre a celebração da Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiras, em nome da Comunidade, não publicada.

33. Desta forma, o conceito de auto-estrada na acepção da directiva AIA também engloba auto-estradas urbanas.

Quanto às outras estradas

34. Algumas traduções do conceito de «estrada» servem de fundamento para uma exclusão de estradas urbanas do âmbito de aplicação da directiva AIA. Assim, na versão espanhola da directiva AIA utiliza-se a designação «carretera» para estradas simples, que, da mesma forma que o conceito utilizado na versão francesa «route», deve ser entendido predominantemente como estrada nacional. Se a directiva AIS só englobasse auto-estradas, vias rápidas e estradas nacionais, não seria errado considerar que os três termos se referem a estradas não urbanas.

35. No entanto, existem versões linguísticas da directiva AIA nas quais o conceito de estrada também engloba inequivocamente vias de tráfego urbanas, como o conceito alemão «Straße» ou o conceito inglês «road».

36. As diferentes versões linguísticas de um texto comunitário devem ser interpretadas de modo uniforme. Em caso de divergência entre estas versões, a disposição em questão deve ser interpretada em função da economia geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento [13].

37. Isto é especialmente válido para a directiva AIA. O seu âmbito de aplicação é vasto e o seu objectivo muito lato [14]. Como já foi mencionado [15], os projectos susceptíveis de ter impacte significativo no ambiente, nomeadamente em razão da sua natureza, das suas dimensões ou da sua localização, devem serem submetidos, antes da concessão de uma autorização, a uma avaliação dos seus efeitos. O impacte ambiental pode surgir também ou precisamente no interior de cidades. Assim sendo, no que diz respeito ao conceito de «estrada» deve rejeitar-se uma interpretação que exclua estradas urbanas do âmbito de aplicação da directiva AIA.

Conclusão intercalar

38. Em resumo, deve concluir-se que os projectos municipais de construção de estradas caem no âmbito de aplicação da directiva AIA. Assim, deve verificar-se concretamente se o impacte ambiental dos projectos controvertidos devia ter sido avaliado.

13 — V., quanto à directiva AIA, acórdão de 24 de Outubro de 1996, Kraaijeveld e o. (C-72/95, Colect., p. I-5403, n.º 28), bem como, em geral, acórdãos de 12 de Novembro de 1969, Stauder (29/69, Colect. 1969-1970, p. 157, n.º 3), de 23 de Novembro de 2006, ZVK (C-300/05, Colect., p. I-11169, n.º 16), e de 14 de Junho de 2007, Euro Tex (C-56/06, Colect., p. I-4859, n.º 27).

14 — Acórdãos Kraaijeveld e o. (já referido na nota 13, n.º 31), de 16 de Setembro de 1999, WWF e o. (C-435/97, Colect., p. I-5613, n.º 40), bem como Abraham e o. (já referido na nota 8, n.º 32).

15 — V., *supra*, n.ºs 27 e segs.

2. Quanto aos projectos de construção de estradas de acordo com o anexo I, ponto 7, alínea b), da directiva AIA

39. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, e do anexo I, ponto 7, da directiva AIA, deve avaliar-se obrigatoriamente o impacte ambiental no caso de construção de uma auto-estrada ou de uma via rápida [alínea b)], bem como no caso de construção de novas estradas com quatro ou mais faixas de rodagem ou de rectificações e/ou alargamentos de estradas já existentes com duas ou menos faixas para quatro ou mais faixas, quando essas novas estradas ou esses segmentos de estrada rectificados e/ou alargados tiverem, pelo menos, 10 quilómetros de troço contínuo [alínea c)].

40. Conforme já afirmei, a definição de auto-estradas e de vias rápidas resulta do Acordo Europeu sobre as Grandes Estradas de Tráfego Internacional. As estradas a que se refere anexo I, ponto 7, da directiva AIA são suficientemente definidas nesse acordo, especialmente se se tiver em conta que uma exclusão geral da avaliação do impacte ambiental de estradas urbanas não é admissível. Assim, a aplicação das regras do anexo I, ponto 7, alíneas b) e c), da directiva AIA não depende do seu impacte ambiental concreto nem da sua localização ou do seu orçamento nem da sua interdependência de outros projectos.

41. Consequentemente, não se pode excluir que os projectos que são objecto do presente processo dizem respeito a estradas que são abrangidas por uma das definições do anexo I, ponto 7, alíneas b) ou c), da directiva AIA. No entanto, a obrigação de avaliação do impacte ambiental prevista no artigo 4.º, n.º 1, só existe se os projectos forem considerados construções das estradas correspondentes.

42. É verdade que, no presente caso, se trata da renovação e do alargamento de estradas existentes; no entanto, essas medidas podem ser equiparadas a construções de estradas. No caso do anexo I, ponto 7, alínea c), da directiva AIA, isto resulta logo da definição, que engloba o alargamento de determinadas estradas.

43. Em determinadas circunstâncias, o alargamento de auto-estradas e de vias rápidas na acepção do anexo I, ponto 7, alínea b), da directiva AIA pode ser considerado construção. Num acórdão relativo a um projecto espanhol de caminhos-de-ferro, o Tribunal de Justiça concluiu que o desdobramento de um troço de caminhos-de-ferro existente não deve ser considerado como uma mera alteração de um projecto anterior na acepção do anexo II, ponto 12, da directiva AIA, mas como uma construção de um troço de caminhos-de-ferro para o tráfego de longa distância, abrangido pelo anexo I, ponto 7 [16]. Para esse efeito, baseou-se na possibilidade de um impacte ambiental considerável deste projecto.

16 — Acórdão de 16 de Setembro de 2004, Comissão/Espanha (C-227/01, Colect., p. I-8253, n.os 6 e segs.). V. igualmente acórdão de 11 de Agosto de 1995, Comissão/Alemanha (Großkrotzenburg) (C-431/92, Colect., p. I-2189, n.º 35), no qual o Tribunal de Justiça considerou o aumento de uma fábrica com um novo bloco como um projecto autónomo.

44. Tal como a Comissão alega, este raciocínio pode ser, em princípio, aplicado aos projectos de construção de estradas. Contudo, é necessário fazer uma delimitação relativamente à alteração de projectos de construção de estradas prevista no anexo II, ponto 13, primeiro travessão. Por isso, as medidas relacionadas com estradas existentes só podem ser consideradas construções quando se equiparem a novas construções do ponto de vista dos seus efeitos ambientais [17]. Pode equiparar-se a uma nova construção, em especial, o alargamento de uma estrada normal para uma das estradas mencionadas no anexo I, ponto 7, alíneas b) e c), da directiva AIA.

3. Quanto a outros projectos de construção de estradas

45. Ainda que os projectos objecto do litígio não caiam, à luz dos critérios referidos *supra*, no âmbito de aplicação do anexo I da directiva AIA, é possível que o seu impacte ambiental, apesar disso, tenha que ser avaliado. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, e do anexo II, ponto 10, alínea e), da directiva AIA, os Estados-Membros devem determinar, mediante uma análise caso a caso ou com base nos limiares ou nos critérios por eles fixados, se o impacte ambiental da construção das estradas não mencionadas no anexo I deve ser avaliado. O mesmo é válido para as alterações dos projectos de construção de estradas, nos termos do anexo II, ponto 13, primeiro travessão, conjugado com o anexo I, ponto 7, alíneas b) e c), e com o anexo II, ponto 10, alínea e).

46. Segundo jurisprudência assente, o artigo 4.º, n.º 2, da directiva AIA confere aos Estados-Membros uma margem de apreciação, limitada pela obrigação prevista no artigo 2.º, n.º 1, para submeterem a uma avaliação dos seus efeitos os projectos relativamente aos quais se deva contar com um impacte considerável no ambiente pela sua natureza, dimensões ou localização [18]. Neste contexto, as características dos projectos mencionadas pelo órgão jurisdicional de reenvio adquirem relevância.

47. Os Estados-Membros devem ter em conta a natureza, a dimensão e a localização dos projectos para determinar se se deve ou não contar com impactes ambientais consideráveis [19]. Nesta medida, a directiva AIA faz referência a uma avaliação global do impacte de projectos ou das suas alterações no ambiente [20]. No caso concreto, devem ter-se em conta tanto os efeitos directos das próprias obras projectadas como os efeitos que a utilização e a exploração das construções resultantes das referidas obras possam

17 — V. as minhas conclusões proferidas no acórdão Abraham e o. (já referido na nota 9, n.º 47).

18 — Acórdãos de 8 de Setembro de 2005, Comissão/Espanha (C-121/03, Colect., p. I-7569, n.º 87) e Comissão/Espanha (já referido na nota 5, n.º 76). V., no que diz respeito à versão originária da directiva AIA, acórdão Kraaijeveld e o. (já referido na nota 13, n.º 50); de 21 de Setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, Colect., p. I-5901, n.º 64); de 29 de Abril de 2004, Comissão/Portugal (C-117/02, Colect., p. I-5517, n.º 82); de 2 de Junho de 2005, Comissão/Itália (C-83/03, Colect., p. I-4747, n.º 19), bem como Abraham e o. (já referido na nota 8, n.ºs 37 e 42).

19 — Acórdãos Comissão/Espanha (já referido na nota 5, n.º 77) e Abraham e o. (já referido na nota 8, n.º 38).

20 — Acórdão Abraham e o. (já referido na nota 8, n.º 42).

ter no ambiente [21]. A este respeito, pode pensar-se eventualmente num aumento do tráfego.

48. Além disso, uma alta densidade demográfica e a importância histórica, cultural ou arqueológica dos lugares fazem parte dos critérios que os Estados-Membros devem, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, da directiva AIA, ter em conta na análise caso a caso ou na fixação de limiares ou critérios na acepção do artigo 2.º desta disposição. Aplicam-se aos projectos de construção de estradas as mesmas regras que se aplicam aos projectos de urbanização que foram objecto do acórdão proferido no processo C-322/04 [22].

49. O orçamento de um projecto pode, eventualmente, ser um indicador da sua dimensão; no entanto, é improvável que, a partir simplesmente do seu volume, se possam tirar conclusões relativas ao seu impacte no ambiente. Caso o orçamento contenha indicações sobre o impacte ambiental ou sobre a sua redução, normalmente devem existir outros documentos do plano do projecto que descrevam melhor estes efeitos e esta redução. Por isso, não parece correcto utilizar o orçamento de um projecto como ponto de referência para determinar se é necessário avaliar o impacte ambiental.

50. Os efeitos de um projecto no ambiente, conforme foi alegado pelo Ayuntamiento de Madrid na audiência, não são, em si mesmos, em princípio, relevantes na acepção da directiva AIA. Os objectivos da directiva — evitar a criação de poluições ou de perturbações (primeiro considerando) e a protecção do meio e da qualidade de vida (terceiro considerando) — não exigem que se realize uma avaliação meramente pelo facto de um projecto poder melhorar consideravelmente o estado do ambiente. Na apreciação da necessidade de uma avaliação do impacte ambiental, a previsão de efeitos positivos no ambiente não pode, contudo, compensar o considerável impacte negativo de um projecto, de tal forma que não se realize nenhuma avaliação porque o projecto global tem um resultado final benéfico para o ambiente.

51. Por último, o objectivo da directiva AIA não pode ser eludido mediante o fraccionamento dos projectos [23]. Quando o conjunto de vários projectos possa ter efeitos significativos no ambiente na acepção do artigo 2.º, n.º 1, da referida directiva, deve antes avaliar-se o seu impacte ambiental de uma forma global [24]. Deve realizar-se, em especial, um avaliação global de vários projectos, quando estes são interdependentes, a sua construção é articulada e quando os seus efeitos no ambiente se sobrepõem.

21 — Acórdão Abraham e o. (já referido na nota 8, n.º 43).

22 — Referido na nota 5, n.º 79.

23 — Acórdãos Comissão/Irlanda (já referido na nota 18, n.º 76) e Abraham e o. (já referido na nota 8, n.º 27).

24 — Acórdãos Comissão/Irlanda (já referido na nota 18, n.º 76) e Abraham e o. (já referido na nota 8, n.ºs 27 e 28).

52. No presente caso, pode invocar-se a favor do tratamento global dos projectos a sua proximidade, a sua semelhança, a sua interacção no desenvolvimento do tráfego urbano e o seu tratamento conjunto no procedimento de consulta e de autorização. Visto que todos os projectos parciais afectam um sector definido da rede viária urbana, é muito provável que os seus efeitos ambientais se sobreponham e se acentuem mutuamente — tanto no alargamento como no uso das estradas renovadas e alargadas.

53. Além disso, parece ser pacífico que os projectos controvertidos constituem partes do projecto global «Madrid calle M-30», que tem por objecto a renovação e o alargamento dos troços urbanos de tráfego principal. Donde resulta que não se pode excluir que se deva avaliar o seu impacte ambiental tendo em conta o projecto global.

54. Neste contexto, o Ayuntamiento de Madrid levanta a questão adicional de saber se os projectos controvertidos devem ser considerados projectos de ordenamento urbano, de acordo com o anexo II, ponto 10, alínea b), da directiva AIA. Não é necessário dar resposta a esta questão no presente caso, visto que se trata, de qualquer forma e pelo menos, de projectos de construção de estradas na acepção do anexo II, ponto 10, alínea e), e ponto 13, primeiro travessão. A questão de saber se se deve proceder à avaliação do impacte ambiental, porque os projectos podem ter efeitos ambientais consideráveis, não depende do seu enquadramento noutra categoria de projectos do mesmo anexo.

4. Conclusão intercalar

55. As exigências do processo formal da avaliação do impacte ambiental resultantes da directiva AIA são aplicáveis a projectos de construção de estradas urbanas:

— quando se trate de projectos previstos no anexo I, ponto 7, alíneas b) ou c), ou

— quando se trate de projectos previstos no anexo II, ponto 10, alínea e), ou no ponto 13, primeiro travessão, do mesmo anexo, relativamente aos quais, devido à sua natureza, dimensão ou localização ou, se for esse o caso, devido à sua interdependência com outros projectos, se deva contar com efeitos consideráveis no ambiente.

56. De resto, nem as indicações nem a natureza do presente pedido de decisão prejudicial permitem ao Tribunal de Justiça apreciar se determinadas características dos projectos controvertidos exigem uma avaliação do impacte ambiental. Por este motivo, esta apreciação compete ao órgão jurisdicional de reenvio.

B — *Quanto à quarta questão — Alternativas à avaliação de impacte ambiental*

57. Por último, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, à luz dos autos do procedimento administrativo, especialmente dos estudos e pareceres nele incorporados, as obrigações resultantes da directiva AIA relativas à avaliação de impacte ambiental foram cumpridas na prática pelas autoridades espanholas relativamente aos projectos controvertidos, apesar de o projecto não ter sido sujeito ao procedimento formal da avaliação do impacte ambiental previsto na directiva.

58. A este respeito, cumpre declarar em primeiro lugar — de acordo com a opinião da Itália e da Comissão que o Tribunal de Justiça não pode apreciar, à luz dos autos do procedimento administrativo nacional, em especial dos estudos e pareceres nele incorporados, se o impacte ambiental dos projectos controvertidos foi suficientemente avaliado. No processo de reenvio prejudicial, o Tribunal de Justiça só pode interpretar as disposições pertinentes do direito comunitário baseando-se nos dados do pedido de decisão prejudicial. A aplicação desta interpretação ao processo principal compete ao órgão jurisdicional de reenvio.

59. Além disso, há que ter em conta que o Tribunal de Justiça só se pode pronunciar sobre a interpretação de uma disposição comunitária com base na matéria de facto indicada pelo órgão jurisdicional nacional, ao passo que compete ao órgão jurisdicional nacional estabelecer os factos que deram origem ao litígio e tirar daí as consequências para a sua decisão [25]. Os dados fornecidos nas decisões de reenvio não devem apenas permitir ao Tribunal de Justiça dar respostas úteis mas também dar aos Governos dos Estados-Membros, bem como às demais partes interessadas, a possibilidade de apresentarem observações nos termos do artigo 23.º do Estatuto do Tribunal de Justiça [26].

60. No presente caso, o pedido de decisão prejudicial não contém indicações sobre os estudos e as consultas realizados pelas autoridades competentes. Desta forma, apesar das observações relativamente detalhadas apresentadas pelas partes no processo, é impossível todo e qualquer debate sobre até que ponto é que as autoridades espanholas cumpriram efectivamente as exigências da directiva AIA.

61. Atendendo a estas limitações, o Tribunal de Justiça não pode dar uma resposta à quarta questão.

25 — Acórdão WWF e o. (já referido na nota 14, n.os 31 e 32).

26 — Acórdãos de 3 de Maio de 2007, Advocaten voor de Wereld (C-303/05, Colect., p. I-3633, n.º 20), e de 28 de Junho de 2007, Dell'Orto (C-467/05, Colect., p. I-5557, n.º 42).

62. Em princípio, o Tribunal de Justiça já reconheceu que se pode substituir uma avaliação formal do impacte ambiental por uma medida equivalente [27]. Para ser equivalente, as exigências mínimas de um avaliação do impacte ambiental estabelecidas no artigo 3.º e nos artigos 5.º a 10.º da directiva AIA devem estar preenchidas [28]. As medidas que só foram adoptadas após ter sido concedida a autorização são irrelevantes, visto que o impacte ambiental deve ser avaliado antes de a autorização ser concedida, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da directiva AIA.

63. Caso se chegue à conclusão de que o impacte ambiental dos projectos controvertidos devia ter sido avaliado, o órgão jurisdicional nacional terá, em especial, de apreciar se, antes da autorização do projecto:

— o impacte ambiental foi suficientemente estudado e apresentado (artigos 3.º e 5.º);

— estes estudos foram colocados à disposição do público (artigos 6.º e 7.º);

— o público pôde apresentar a sua opinião a esse respeito (artigos 6.º e 7.º) e

— as informações sobre o impacte ambiental e o resultado da consulta pública foram tomadas em consideração (artigo 8.º).

64. Por último, há que salientar, atendendo às alegações do Ayuntamiento de Madrid, que eventuais afirmações da Comissão no contexto de um processo de incumprimento do Tratado não podem exonerar o órgão jurisdicional de reenvio da sua responsabilidade de apreciar se as exigências da directiva AIA foram cumpridas.

65. Por conseguinte, há que responder à quarta questão que a avaliação formal do impacte ambiental pode ser substituída por medidas equivalentes, quando estas cumpram as exigências mínimas do artigo 3.º e dos artigos 5.º a 10.º da directiva AIA.

27 — V., por analogia, acórdãos Großkrotzenburg (já referido na nota 16, n.os 41 e segs.) e Comissão/Espanha (já referido na nota 16, n.º 56).

28 — V., quanto a estas exigências, acórdão Linster (já referido na nota 10, n.os 52 e segs.).

V — Conclusão

66. Com base nas considerações que precedem, proponho que o Tribunal de Justiça responda do seguinte modo ao pedido de decisão prejudicial:

«1. As exigências do processo formal da avaliação do impacte ambiental resultantes da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Julho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997, são aplicáveis a projectos de construção de estradas urbanas,

— quando se trate de projectos previstos no anexo I, ponto 7, alíneas b) ou c), ou

— quando se trate de projectos previstos no anexo II, ponto 10, alínea e), ou no ponto 13, primeiro travessão, do mesmo anexo, relativamente aos quais, devido à sua natureza, dimensão ou localização ou, se for esse o caso, devido à sua interdependência com outros projectos, se deva contar com efeitos consideráveis no ambiente.

2. A avaliação formal do impacte ambiental pode ser substituída por medidas equivalentes, quando estas cumpram as exigências mínimas do artigo 3.º e dos artigos 5.º a 10.º da Directiva 85/337.»