

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. MICHAEL B. ELMER

presentadas el 26 de marzo de 1996 *

1. En el presente asunto, el Nederlandse Raad van State, Sección de lo contencioso administrativo, ha planteado al Tribunal de Justicia varias cuestiones relativas a la interpretación de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente¹ (en lo sucesivo, «Directiva»), en relación con una decisión de una autoridad administrativa de dar ejecución a un plan de refuerzo de diques que afecta a varias zonas situadas cerca de Sliedrecht (Países Bajos).

La Directiva de evaluación de impacto ecológico

2. La Directiva fue adoptada en virtud de los artículos 100 y 235 del Tratado y, a tenor de su primer considerando, su finalidad es favorecer una política de medio ambiente que consiste en evitar, desde el principio, la creación de contaminaciones o daños, más que combatir posteriormente sus efectos. A este fin, prevé el establecimiento de un procedimiento para evaluar, lo antes posible, las repercusiones sobre el medio ambiente de todos los procesos técnicos de planificación y decisión.

Además, del segundo considerando de la Directiva resalta que ésta también tiene por finalidad proceder a la aproximación de las legislaciones, en atención a que las desigualdades entre las legislaciones vigentes en los diferentes Estados miembros en materia de evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente pueden crear condiciones de competencia desiguales y tener, en tal caso, una repercusión directa sobre el funcionamiento del mercado común.

3. Como consecuencia directa de estas consideraciones, el sexto considerando de la Directiva enuncia que la autorización de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente sólo debería concederse después de una evaluación previa de los efectos importantes que dichos proyectos puedan tener sobre el medio ambiente.

A este respecto, los considerandos octavo y noveno distinguen entre proyectos que pertenecen a determinadas clases, que tienen repercusiones notables sobre el medio ambiente y que, en principio, deben someterse a una evaluación sistemática, y proyectos que pertenecen a otras clases que no tienen necesariamente repercusiones importantes sobre el medio ambiente en todos los casos y que, por lo tanto, deben someterse a una evaluación cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen.

* Lengua original: danés.

1 — DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9.

4. En su parte relevante para el presente asunto, la Directiva contiene las disposiciones siguientes:

Artículo 2

«Artículo 1

1. La presente Directiva se aplica a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente de los proyectos públicos y privados que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

1. Los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en la que se refiere a sus repercusiones.

Estos proyectos se definen en el artículo 4.

2. Con arreglo a la presente Directiva, se entenderá por:

[...]

proyecto:

- la realización de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras,
- otras intervenciones en el medio natural o el paisaje, incluidas las destinadas a la explotación de los recursos del suelo;

3. En casos excepcionales, los Estados miembros podrán exceptuar de la aplicación de lo dispuesto en la presente Directiva todo o parte de un proyecto específico.

En tal caso, los Estados miembros:

- a) examinarán la conveniencia de otra forma de evaluación y si procede poner a disposición del público las informaciones así recogidas;

[...]

b) pondrán a disposición del público interesado las informaciones relativas a dicha exención y las razones por las cuales ha sido concedida;

— la interacción entre los factores mencionados en los dos guiones primero y segundo,

— los bienes materiales y el patrimonio cultural.

c) informarán a la Comisión, previamente a la concesión de la autorización, sobre los motivos que justifican la exención concedida y le proporcionarán las informaciones que ponen, eventualmente, a disposición de sus propios nacionales.

Artículo 4

[...]

1. Sin perjuicio del apartado 3 del artículo 2, los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas del Anexo I se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10.

Artículo 3

La evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 11, los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre los factores siguientes:

— el hombre, la fauna y la flora,

— el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje,

2. Los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10, cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen.

A tal fin, los Estados miembros podrán especificar, en particular, determinados tipos de proyectos que deben someterse a una evaluación o establecer criterios y/o umbrales necesarios para determinar cuáles, entre los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II deberán ser objeto de una evaluación de conformidad con los artículos 5 a 10.

[...]

Artículo 6

- f) Presas y otras instalaciones destinadas a contener las aguas o a almacenarlas de forma duradera.

[...]

[...]

2. Los Estados miembros procurarán:

- que toda solicitud de autorización así como las informaciones recogidas en virtud del artículo 5 sean disponibles al público,

12. *Modificación de los proyectos que figuran en el Anexo I [...]*

- que el público interesado tenga la posibilidad de expresar su opinión antes de iniciarse el proyecto.

La normativa nacional pertinente

[...]»

5. En los Anexos I y II de la Directiva se enumeran las clases de proyectos a los que se aplica la Directiva. El Anexo II, con la rúbrica «Proyectos contemplados en el apartado 2 del artículo 4», menciona, en la parte relevante para el presente asunto, los puntos siguientes:

6. Los Países Bajos adaptaron su legislación a la Directiva, por un lado, mediante la *Wet algemene bepalingen milieuhygiëne* (Ley General sobre la Higiene del Medio Ambiente; en lo sucesivo, «Ley sobre la Higiene del Medio Ambiente»), por otro, mediante el *Besluit milieu-effectrapportage* (Decreto relativo a la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente; en lo sucesivo, «Decreto»).²

«10. *Proyectos de infraestructura*

[...]

7. A tenor del apartado 1 del artículo 41 b de la Ley sobre la Higiene del Medio Ambiente, «las actividades que pueden implicar importantes consecuencias desfavorables sobre el medio ambiente se designarán mediante

- e) Obras de canalización y regularización de cursos de agua;

2 — *Sibl.* 1987, p. 278.

disposición administrativa de carácter general. La o las clases de decisiones que adopten los poderes públicos en relación con dichas actividades y para cuya preparación deberá efectuarse una evaluación del impacto ecológico se designarán mediante disposición de idéntica naturaleza.»

8. En el artículo 2 del Decreto y en el punto 1 de la Sección A del citado Anexo, se define «un dique» como «toda obra de contención de aguas construida en elevación».

A tenor del punto 2, se entenderá por «construcción» la nueva puesta en servicio, la reconstrucción, la ampliación o la modificación.

A tenor del punto 12.1 de la Sección C del Anexo, la construcción de un dique se califica de actividad en el sentido del mencionado artículo 41 b en aquellos casos en que el dique tenga una longitud de 5 km o más y una sección transversal de 250 m² o más.³

3 — Mediante Decreto de 4 de julio de 1994, relativo a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos sobre el medio ambiente, que sustituyó al anterior Decreto, se suprimieron los citados umbrales a los que quedaba vinculada la obligación de efectuar una evaluación del impacto ecológico de la construcción de diques de protección a lo largo de cursos de agua. No obstante, esta nueva normativa no es aplicable al caso de autos, dado que el 18 de mayo de 1993 se adoptó la decisión administrativa que fue objeto de recurso ante el órgano jurisdiccional remitente.

Los antecedentes de hecho del asunto

9. En virtud de la letra d) del apartado II del artículo 1 de la Deltawet⁴ (Ley Delta), para proteger las tierras contra las mareas vivas se realizarán obras de refuerzo de los diques destinados a contener la marea alta a lo largo de la Rotterdamse Waterweg y de los cursos de agua que comunican con esta vía navegable.

10. Mediante Decisión de 26 de abril de 1995, el ministro neerlandés van Verkeer en Waterstaat (de Transportes, Aguas y Obras Públicas) aprobó un plan de consolidación de diques en los sectores Slidrecht-West, Slidrecht-Centrum y Slidrecht-Oost. Entre otras cosas, este plan preveía la construcción de un nuevo dique, destinado a sustituir al Molendijk existente, en la zona propiedad de los apelantes en el procedimiento principal, Aannemersbedrijf P.K. Kraaijeveld BV, Fa. Gebroeders Kraaijeveld, J.A. Kraaijeveld, J. Kraaijeveld Sr., J. Kraaijeveld Jr., W. Kraaijeveld y P.K. Kraaijeveld (en lo sucesivo, «Kraaijeveld»).

11. Con motivo de su sesión pública de 23 de noviembre de 1992, el Ayuntamiento de Slidrecht aprobó el plan de urbanismo que prevé la «revisión parcial de los planes de urbanismo en el marco del refuerzo de

4 — *Stbl.* 1958, p. 246.

diques». La finalidad del plan de modificación era permitir la realización de obras de refuerzo de los diques a lo largo del Merwede en el término municipal de Sliedrecht. Las modificaciones afectan, entre otras, a las zonas explotadas por los Kraaijeveld e implican que la empresa de éstos quede privada de acceso a la vía navegable.

12. El 18 de mayo de 1993, el Gobierno provincial de Holanda meridional [Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland] aprobó el plan de urbanismo adoptado por el Ayuntamiento.

13. La aprobación referida se concedió sin proceder a una evaluación de la repercusión ecológica de las obras de ordenación que comprende el plan de urbanismo.

La resolución de remisión

14. El 20 de julio de 1993, los Kraaijeveld sometieron la decisión del Gobierno provincial ante el Nederlandse Raad van State con el fin de que se apreciara si, tal como sostienen, la Decisión por la que se aprobó el nuevo trazado de los diques no se preparó con todo el esmero necesario.

15. Mediante resolución de 8 de marzo de 1995, el Nederlandse Raad van State, Sección de lo contencioso administrativo, suspendió el procedimiento y, con arreglo al artículo 177 del Tratado, planteó al Tribunal de Justicia las cuestiones siguientes:

- «1) ¿Debe interpretarse el concepto de “obras de canalización y regulación de cursos de agua”, que figura en el Anexo II de la Directiva, en el sentido de que también comprende determinadas clases de trabajos relacionados con un dique que se extiende a lo largo de vías navegables?
- 2) ¿Será diferente la respuesta a la primera cuestión, habida cuenta especialmente de los conceptos de “proyectos” y de “modificación de los proyectos” utilizados en la Directiva, según se trate de:
 - a) la construcción de un nuevo dique;
 - b) el desplazamiento de un dique existente;
 - c) el refuerzo y/o ensanchamiento de un dique existente;

d) la sustitución, en el mismo lugar, de un dique, sea o no más sólido o más ancho que el dique anterior; o

no haya sido invocada en el litigio pendiente ante dicho Juez?»

La primera cuestión

e) una combinación de varios de los supuestos enunciados en las cuatro letras anteriores?

3) ¿Deben interpretarse el apartado 1 del artículo 2 y el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva en el sentido de que, cuando en la legislación nacional de ejecución de la Directiva un Estado miembro ha establecido, conforme al apartado 2 del artículo 4, especificaciones, criterios y/o umbrales para un proyecto determinado citado en el Anexo II, pero tales especificaciones, criterios o umbrales son incorrectos, dicho proyecto debe someterse a una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, conforme al apartado 1 del artículo 2, si puede tener “repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a [su] naturaleza, [sus] dimensiones o [su] localización” en el sentido de esta disposición?

4) En caso de respuesta afirmativa a la tercera cuestión, ¿tiene esta obligación efecto directo, es decir, un particular puede invocarla ante el Juez nacional y éste debe aplicarla, aunque de hecho

16. Mediante su primera cuestión el órgano jurisdiccional remitente solicita al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre si la letra e) del punto 10 del Anexo II debe interpretarse en el sentido de que diques como los que son objeto del presente asunto son «obras de canalización y de regularización de cursos de agua».

17. El órgano jurisdiccional remitente indica en su resolución que proyectos como los diques erigidos a lo largo de cursos de agua que tengan por objeto mantener vías navegables en un determinado paraje o llevarlas hasta el mismo para, posteriormente, mantenerlas en el lugar deben incluirse en la letra e) del punto 10 del Anexo II de la Directiva. Lo decisivo no es la finalidad del proyecto, sino sus repercusiones sobre el medio ambiente.

18. El Gobierno neerlandés, sostenido por el Gobierno italiano, alega que la construcción de un dique que borde un curso de agua es ajena al concepto de «obra de canalización o de regularización». Esta expresión se refiere únicamente a obras que modifican el carácter de un curso de agua, especialmente la cantidad o la calidad del agua, modificando, por ejemplo, el cauce, la profundidad o el caudal.

Tales modificaciones pueden repercutir considerablemente en la flora y la fauna acuáticas. Por el contrario, las obras relativas a diques que bordean un curso de agua, en sí mismas, no tienen consecuencias sobre las aguas a cuyas orillas se realizan las obras y, por ello mismo, no influyen sobre la flora y la fauna acuáticas.

19. Los Kraaijeveld y la Comisión se han adherido a la tesis sostenida por el órgano jurisdiccional remitente. Además, los Kraaijeveld han señalado que, indirectamente, al establecer umbrales más allá de los cuales las obras de construcción de diques quedarían supeditadas a una evaluación del impacto ecológico, las autoridades neerlandesas reconocieron que las obras relativas a los diques se incluyen en los grupos de proyectos enumerados en el Anexo II.

20. Debe subrayarse que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, hay que intentar llegar a una interpretación común y uniforme de los actos jurídicos comunitarios y que una disposición dada debe interpretarse en función de su texto y de sus objetivos, así como del contexto en el que se inserta.⁵

21. Como se deduce del sexto considerando de la Directiva, la finalidad de ésta consiste

en garantizar que los proyectos que puedan tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente sean objeto de una evaluación previa de los efectos sobre el medio ambiente. Según el artículo 3, los Estados miembros están obligados a proceder a una evaluación de los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre el hombre, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, el clima, el paisaje, los bienes materiales y el patrimonio cultural. Este objetivo, junto con el amplio espectro de factores que deben tomarse en consideración, hace pensar, a mi juicio, que a los efectos reales sobre el medio ambiente que pueden imputarse a tipos de proyectos determinados, en caso de duda, debe concedérseles una importancia considerable en el marco de la interpretación del Anexo II.

22. El tenor literal de la letra e) del punto 10 del Anexo II de la Directiva es en gran medida idéntico en las distintas versiones lingüísticas. A este respecto cabe remitirse a las versiones francesa, italiana y alemana, cuyo punto común es la referencia que todas ellas hacen a las obras de canalización y de regularización de los cursos de agua. La versión neerlandesa, que contiene la expresión «Werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen» parece concordar plenamente con éstas.

23. Según parece, la expresión «canalización», desde un punto de vista literal, se refiere a las obras que afectan al cauce natural de un curso de agua, por ejemplo, mediante la construcción de un canal cuyo

⁵ — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 13 de julio de 1989, Henriksen (173/88, Rec. p. 2763), apartado 11; de 29 de junio de 1988, Van Landschoot (300/86, Rec. p. 3443), apartado 18; y de 22 de mayo de 1985, Parlamento/Consejo (13/83, Rec. p. 1513), apartado 34.

efecto sea desviar la totalidad o parte de las aguas fluviales de su cauce natural. Asimismo, en función de las circunstancias, las intervenciones cuyo efecto sea rectificar y ahondar un curso de agua con el fin de hacerlo navegable corresponderán a una canalización. La edificación de un dique a lo largo de un curso de agua no tiene automáticamente como consecuencia afectar al cauce natural del curso de agua de que se trate, y, en su caso, no podrá calificársele de obras de canalización.

24. Resulta más difícil dar una definición precisa de la expresión «regularización de cursos de agua». No obstante, de la letra f) del punto 10, relativa a «presas y otras instalaciones destinadas a contener las aguas o a almacenarlas de forma duradera», resulta una cierta delimitación negativa. Por lo tanto, la expresión «regularización de cursos de agua» debe necesariamente abarcar algo distinto y algo más que tales instalaciones. «Contener» parece implicar que en el supuesto de una obra edificada en relación con cursos de agua, el caudal de éste resulta, por este motivo, afectado de forma duradera. Este será generalmente el caso de un espigón levantado transversalmente al curso, lo que ordinariamente tiene como consecuencia una diferencia de nivel entre el plano del agua río arriba y río abajo de la excavación. Se retienen las aguas río arriba del espigón y posteriormente pueden ser vertidas en cantidades controladas, por ejemplo, para producir electricidad, para hacer que los cursos de agua sean navegables (mediante esclusas) o para preservar de inundaciones las tierras situadas más abajo. No obstante, puede asimismo suponerse que la letra f) del punto 10 designa las obras que, sin retener la corriente, tienen por efecto estrechar la anchura, habida cuenta de que tales obras, en cierta medida, pueden también producir el efecto de retener el agua.

25. El término «regularización» indica que deben tratarse de obras que, de una u otra forma, afecten el curso natural de las aguas. Resulta patente que están comprendidas en este concepto las obras de rectificación o de ahondamiento de los cursos de agua. No obstante, a mi juicio, dicha disposición no puede limitarse únicamente a esta hipótesis.

26. La finalidad y la función de un dique son contener las aguas⁶ y, por lo tanto, impedir que, durante los períodos de crecida, un curso de agua inunde las tierras situadas al otro lado del dique. Si, por lo demás, funciona según lo previsto, un dique edificado bordeando un curso de agua impide, de este modo, que el curso de agua de que se trate fluya naturalmente. El dique actúa así sobre el curso natural de las aguas, lo que implica una regularización del curso de agua.

27. El texto de las demás disposiciones y el objetivo de la Directiva militan asimismo en favor de la inclusión en el ámbito de aplicación de la Directiva de los diques edificados bordeando cursos de agua. Se caracterizan tales diques por el hecho de que se erige un gran talud inclinado sobre la orilla, formado por tierra y otros materiales. Por lo tanto, por sí mismo, un dique edificado bordeando un curso de agua puede repercutir sobre el paisaje natural. Procede recordar que, según el apartado 2 del artículo 1, el concepto de «proyecto» abarca, entre otras cosas, las intervenciones en el medio natural o el

6 — En el *Petit Robert*, edición de 1987, p. 542, la palabra «digue» se define como una «longue construction destinée à contenir les eaux».

paisaje. Además, los diques que bordean cursos de agua podrán repercutir tanto sobre la fauna como sobre la flora, ya que pueden ocasionar la desecación, en detrimento de la vida animal y de la vegetación, de zonas húmedas inmediatamente próximas a las orillas del curso de agua. De esta manera, el dique cumple su función varias veces al año, o únicamente con varios años de intervalo ya que, incluso la aportación de masa acuosa y de materiales orgánicos, y demás, que tiene lugar con motivo de las crecidas que se producen con varios años de intervalo, reviste importancia —una importancia quizá incluso vital— para la flora y la fauna de estos lugares. Por lo tanto, en forma alguna puede descartarse que los diques que bordean cursos de agua pueden tener una notable influencia sobre el medio ambiente. Por consiguiente, de conformidad con los objetivos de la Directiva, debe admitirse que ésta se aplica a tales proyectos.

28. A mi juicio, a la luz de las consideraciones que anteceden, procede responder a la primera cuestión en el sentido de que la expresión «obras de canalización y de regularización de cursos de agua» que figura en la letra e) del punto 10 del Anexo II de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que comprende los diques que bordean cursos de agua.

La segunda cuestión

29. Mediante su segunda cuestión el órgano jurisdiccional remitente desea sustancial-

mente que el Tribunal de Justicia se pronuncie sobre si el término «proyecto» a que se refiere el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que comprende:

- «a) la construcción de un nuevo dique,
- b) el desplazamiento de un dique existente,
- c) el refuerzo y/o ensanchamiento de un dique existente,
- d) la sustitución, en el mismo lugar, de un dique por otro sea o no más sólido o más ancho que el anterior,
- e) una combinación de varios de los supuestos enunciados en las cuatro letras anteriores».

30. En su resolución de remisión el órgano jurisdiccional remitente ha expuesto el punto de vista según el cual la expresión «obras de

regularización de cursos de agua» debe comprender todos los trabajos de construcción cuyo objeto sea mantener un curso de agua en un determinado lugar o canalizarlo hasta él para, posteriormente, retenerlo en el lugar de que se trate, y que pueden repercutir notablemente sobre el medio ambiente, sin que proceda considerar si se trata de obras de ampliación o de sustitución de obras existentes. La Directiva comprende, por ejemplo, el supuesto de la construcción de un nuevo y largo dique como prolongación de un pequeño dique existente, o el desplazamiento de un dique existente varios kilómetros tierra adentro. Los Kraaijeveld suscriben el punto de vista del órgano jurisdiccional remitente.

31. Los Gobiernos neerlandés e italiano sostienen el criterio de que, en el caso de autos se trata únicamente de la modificación de un dique existente, lo cual, en su caso, debe considerarse como una modificación de un proyecto; ahora bien, en su opinión, la Directiva no se aplica a una modificación de los proyectos a que se refiere el Anexo II; véase el punto 12 del Anexo II, que menciona únicamente una modificación de los proyectos del Anexo I. El artículo 4 de la Directiva distingue entre los proyectos del Anexo I, que deben siempre someterse a una evaluación sobre el medio ambiente, y los proyectos del Anexo II, respecto a los cuales los Estados miembros tienen una facultad de apreciación. Esta distinción se inspira en la idea de que normalmente los proyectos del Anexo I repercuten más considerablemente sobre el medio ambiente que los proyectos del Anexo II. Análogamente, la realización del proyecto inicial tendrá habitualmente un impacto más considerable que una modificación *a posteriori*. Por ejemplo, la edificación de un dique puede producir mayor impacto que el posterior desplazamiento, el refuerzo o la sustitución del dique de que se trate. El legislador

comunitario únicamente consideró necesario ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva a las modificaciones de los proyectos del Anexo I que, ordinariamente, son los que más impacto producen.

32. Del mismo modo, a juicio de la Comisión, una modificación de obras relativas a la regularización de cursos de agua o de otros proyectos que figuran en el Anexo II no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva. No obstante, algunas modificaciones pueden ser tan importantes que, en realidad, constituyan un nuevo proyecto; importa verificar este extremo en cada caso. Si no es éste el caso, una ulterior modificación de una instalación existente no se halla sometida al examen a que se refiere el apartado 2 del artículo 4.

33. El Gobierno del Reino Unido sostiene que el término «proyecto» comprende asimismo las modificaciones cuya introducción a proyectos ya realizados se propone y, a este respecto, puntualiza que el objetivo del punto 12 del Anexo II es someter al apartado 2 del artículo 4 los proyectos a los que, en caso contrario, se aplicaría el apartado 1 del artículo 4 y el Anexo I. Por lo tanto, el punto 12 no permite deducir que, por lo demás, la modificación de proyectos no está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva. La definición del término «proyecto» en la Directiva es lo suficientemente amplia como para abarcar modificaciones de instalaciones existentes. Además, el afán de dar efecto útil a la Directiva milita en favor de semejante interpretación, habida cuenta de que las modificaciones efectuadas *a posteriori* pueden, en sí mismas, repercutir notablemente sobre el medio ambiente.

34. A mi juicio, la expresión «proyecto» traduce, de forma completamente literal, el hecho de que debe tratarse de algo inconcluso.⁷ Por lo demás, en el apartado 2 del artículo 1 se define el «proyecto» como la *realización* de trabajos de construcción o de otras instalaciones u obras (el subrayado es mío). En consecuencia, procede interpretar la Directiva en el sentido de que el proyecto desaparece con la realización de la obra. Sería realmente artificial caracterizar una obra proyectada referente a un dique existente, cuya primera piedra hubiese sido colocada poco tiempo después de los Vikingos, como la modificación de un proyecto.⁸ Además, no cabe duda de que es indiferente que un proyecto realizado actualmente, inicialmente haya sido o no objeto de una evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente con arreglo a la Directiva.

35. Por consiguiente, a mi entender, los «proyectos» deben considerarse como obras de construcción proyectadas u otras intervenciones sobre el medio ambiente aún no efectuadas y cuya realización supondrá una modificación del *statu quo*, sin que proceda considerar si, de un modo u otro, guardan relación con algo ya creado por la mano del hombre. Por lo tanto, el concepto de «modificación de un proyecto» sólo puede referirse a supuestos en los que se hacen modificaciones a un proyecto antes de su terminación.

7 — En el *Petit Robert*, edición de 1987, p. 1542, el término francés «projet» se define como una «image d'une situation, d'un état que l'on pense atteindre», y en *The Shorter Oxford English Dictionary*, edición de 1977, el término inglés equivalente «project» se define como «A plan, draft, scheme, or table of something; a mental conception or idea».

8 — Según los datos disponibles, la mayoría de los diques neerlandeses fueron construidos en el siglo XII.

36. A mi entender, corrobora esta interpretación la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de agosto de 1995, Comisión/Alemania.⁹ El asunto hacía referencia a la construcción de un nuevo tramo, de una potencia calorífica de 500 MW, de la central térmica de Großkrotzenburg y, entre otras cosas, suscitaba la cuestión de si se trataba del proyecto de obra al que fuera aplicable el Anexo I, que incluye, entre otras, las centrales térmicas de una potencia calorífica de al menos 300 MW, o de la modificación de un proyecto incluido en el Anexo I, a la cual, como se ha indicado, le es de aplicación el Anexo II de la Directiva.

En el apartado 35 de la sentencia el Tribunal de Justicia declaró lo siguiente:

«Hay que señalar que, en virtud del apartado 2 del Anexo I de la Directiva, los proyectos de centrales térmicas con una potencia calorífica de al menos 300 MW tienen que ser sometidos a una evaluación sistemática. Según esta disposición, tienen que serlo con independencia de si se ejecutan de manera autónoma, de si se agregan a una construcción preexistente o, incluso, de si tienen con ésta vínculos funcionales estrechos. La existencia de vínculos con una construcción existente no priva al proyecto de su carácter de “central térmica con una potencia calorífica de al menos 300 MW” para hacerlo entrar en la categoría de “modificación de los proyectos que figuran en el Anexo I” mencionada en el apartado 12 del Anexo II.»

9 — Asunto C-431/92, Rec. p. I-2189.

Por consiguiente, un proyecto es un proyecto a pesar de que se integre en una construcción existente.

de un dique, en sí mismas, pueden tener considerables repercusiones sobre el medio ambiente. Por lo tanto, parece más acorde con los objetivos de la Directiva proceder a una evaluación, en todos los supuestos a que se refiere el órgano jurisdiccional remitente, para determinar si debe llevarse a cabo una evaluación del proyecto de que se trate en lo que al medio ambiente se refiere.

37. En cuanto a la delimitación de los proyectos comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva, debe procederse con base en una interpretación del contenido preciso de los Anexos I y II de la Directiva. El término «anlæg» en la versión danesa, de la letra e) del punto 10 del Anexo II que, como se ha indicado anteriormente, se refiere a obras de regularización de cursos de agua podría dar la impresión de que debe tratarse de algo más que de una sustitución de algo que ya existe. Entre las demás versiones lingüísticas, algunas de ellas, sin embargo, utilizan el concepto más amplio de «obras». ¹⁰ Por lo tanto, a mi entender, no se pueden ver en la expresión «anlæg» de la letra e) del punto 10 especiales restricciones cuantitativas. La circunstancia de que, por ejemplo, se estime necesario sustituir un dique existente por otro nuevo denota, de manera meramente fáctica, una modificación del *statu quo*. Un nuevo dique destinado a sustituir a un dique existente contiene quizá otros materiales o, posiblemente, está concebido de un modo distinto del antiguo. No se edifica un nuevo dique en sustitución del existente si el coste de la operación no halla su correlación en algunas modificaciones en relación con su situación anterior y que, de un modo u otro, suponga algunas ventajas. En cualquier caso, un nuevo dique —en el que, por lo demás, todo sigue igual—, está en condiciones de tener una duración mayor que uno antiguo. Además, las obras de construcción

38. En aras de la exhaustividad quisiera añadir algunas observaciones en cuanto a si la modificación de proyectos a los que se refiere el Anexo II está comprendida en el ámbito de aplicación de la Directiva.

39. Del apartado 1 del artículo 2 de la Directiva se deduce que los *proyectos* a los que se aplica la Directiva se definen en el artículo 4. El hecho de que el apartado 2 del artículo 4 se refiera a los «proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II» y de que, en su punto 12, el Anexo II se refiera a las «modificaciones de los proyectos que figuran en el Anexo I» podría tener como consecuencia que modificaciones de proyectos constituyan, en sí mismas, proyectos a efectos de la Directiva. De este modo, se crea una concordancia entre, por un lado, el apartado 2 del artículo 1 y el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva, que simplemente evocan proyectos y, por otro, el Anexo II, que, de forma precisa especifica dichos proyectos. Por lo tanto, a mi juicio, el objetivo del punto 12 del Anexo II es establecer que las modificaciones de proyectos a los que se refiere el artículo 1 aún no terminados deben examinarse sobre la base del apartado 2 del

10 — En la versión francesa se utiliza el término «ouvrages», en la versión italiana «opere» y en la versión alemana «Arbeiten».

artículo 4 de la Directiva, de forma que dichas modificaciones de los proyectos previstos en el Anexo I no sólo están sujetas a una evaluación ambiental cuando la modificación, en sí misma, exceda de los umbrales enunciados en el Anexo I. Por el contrario, no se pueden extraer conclusiones en sentido opuesto del punto 12 del Anexo II. Por lo tanto, en lo que atañe a la modificación tanto de los proyectos previstos en el Anexo I como de los proyectos previstos en el Anexo II hay que examinar concretamente si la modificación puede tener una repercusión considerable sobre el medio ambiente, de forma que, en su caso, deba procederse a una evaluación ambiental de conformidad con los artículos 5 a 10 de la Directiva.

40. La finalidad de la Directiva, que es la de someter los proyectos que pueden tener repercusiones notables sobre el medio ambiente a una evaluación previa de su impacto milita decididamente en favor de dicha interpretación. Puede imaginarse muy fácilmente que la modificación de un proyecto contemplado en el Anexo I o en el Anexo II pueda tener repercusiones notables sobre el medio ambiente. No obstante, una posible comprobación en tal sentido deberá basarse en una apreciación concreta. Sin embargo, un régimen basado en umbrales, como el contenido en el Anexo I, no es directamente apropiado para fundamentar una apreciación de las consecuencias ambientales de modificaciones referentes a un proyecto. Por ejemplo, un aumento de la capacidad de una central eléctrica de 300 MW a 550 MW podría tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. No obstante, el aumento no es de 300 MW como mínimo, motivo por el cual, en sí mismo, no se trata

de un proyecto previsto en el Anexo I. En tal situación, el punto 12 del Anexo II garantiza que se procederá a un examen concreto de la modificación del proyecto y, en caso necesario, a una nueva evaluación del impacto sobre el medio ambiente.

41. Además, una interpretación, según la cual las modificaciones relativas a los proyectos están comprendidas en general en el ámbito de aplicación de la Directiva, tiene por efecto que se intente burlar las disposiciones de la Directiva elaborando un proyecto de menor envergadura, sin repercusiones importantes sobre el medio ambiente y que, por lo tanto, no haya de ser objeto de una evaluación del impacto ecológico, y que posteriormente se metamorfosea en algo que puede tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.¹¹

42. En suma, considero que procede responder a la segunda cuestión en el sentido de que la letra e) del punto 10 del Anexo II de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que comprende todos los tipos de obras proyectadas en relación con diques situados a orillas de un curso de agua, ya se trate de la construcción de un nuevo dique, del desplazamiento de un dique existente, del refuerzo y/o ensanchamiento de un dique existente, de la sustitución de un dique por la construcción de otro nuevo en el mismo lugar, sin que éste sea más sólido o más ancho que el anterior, o de una combinación de varias de dichas obras.

11 — Véase, a este respecto, el punto 26 de mis conclusiones presentadas el 21 de febrero de 1995 en el asunto Comisión/Alemania antes citado (Rec. p. I-2192).

La tercera cuestión

43. Mediante la tercera cuestión el órgano jurisdiccional remitente pretende sustancialmente que se dilucide si el apartado 1 del artículo 2 y el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva deben interpretarse en el sentido de que, respecto a un proyecto determinado, los Estados miembros están obligados a proceder a una evaluación del impacto ecológico cuando teniendo presente una apreciación concreta, debe suponerse que éste puede tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y que, en atención a tales circunstancias, los Estados miembros han incumplido las obligaciones que les incumben en virtud de la Directiva al haber fijado umbrales cuyo efecto es no promover, en semejante caso, una evaluación del impacto ecológico.

44. En opinión del órgano jurisdiccional remitente, de la Directiva se desprende que los proyectos que figuran en el Anexo II que pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, deben ser objeto de una evaluación del impacto ecológico. Los Kraaijeveld comparten este punto de vista.

45. El Gobierno neerlandés, apoyado por el Gobierno italiano, señala que el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva deja a los Estados miembros una facultad de apreciación en la determinación de las circunstancias en las cuales debe procederse a una evaluación del impacto ecológico de los proyectos contemplados en el Anexo II. La Directiva no precisa límite alguno a este respecto. Los umbrales que figuran en el Decreto, relativos a los diques edificadas a orillas de cursos de

agua, han sido fijados a partir de la idea de que existe una estrecha relación entre, por un lado, la longitud y la sección de un dique y, por otro, el impacto sobre el medio ambiente. Previamente a la fijación de dichos umbrales las autoridades examinaron de qué manera los diques edificadas a lo largo de cursos de agua pueden tener un impacto sobre el medio ambiente. Por lo tanto, a juicio del Gobierno neerlandés, no se han traspasado los límites de la facultad discrecional reconocida por la Directiva.

46. La Comisión señala que el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva establece una obligación general de proceder a una evaluación del impacto ecológico de proyectos que pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. Los apartados 1 y 2 del artículo 4 puntualizan esta obligación. Los proyectos contemplados en el Anexo I siempre tienen repercusiones importantes sobre el medio ambiente y, por lo tanto, siempre deben ser objeto de una evaluación del impacto ecológico. Por el contrario, los proyectos contemplados en el Anexo II deben someterse a una evaluación concreta sobre la base de sus características individuales. El apartado 2 del artículo 4 autoriza a los Estados miembros para establecer criterios y umbrales con el fin de facilitar dicha evaluación. No obstante, al establecerlos, los Estados miembros están sujetos a la obligación que deriva del apartado 1 del artículo 2; por tal motivo, no pueden fijar criterios y umbrales que hagan que ningún proyecto que pueda tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente esté sometido a una evaluación del impacto ecológico. A juicio de la Comisión, numerosos factores dan a entender que los umbrales fijados por las autoridades neerlandesas, según los cuales

únicamente los diques situados a orillas de cursos de agua de al menos 5 km de longitud y 250 m² de sección son objeto de una evaluación del impacto ecológico, abocan al resultado de que, en general, los proyectos de diques que bordean cursos de agua quedan fuera del ámbito de aplicación de la Directiva.

47. Hay que referirse al primer considerando de la Directiva, según el cual la mejor política de medio ambiente consiste en evitar, desde el principio, la creación de contaminaciones o daños, más que combatir posteriormente sus efectos. A la luz de esta consideración, la Directiva establece un procedimiento cuyo objetivo es garantizar que los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente se sometan a una evaluación previa de su impacto: véase el sexto considerando y el apartado 1 del artículo 1 de la Directiva. Además, este objetivo subyace en el apartado 1 del artículo 2, a cuyo tenor los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones.

48. La Directiva se refiere a los efectos sobre el medio ambiente en un sentido amplio. En el artículo 3 contempla los efectos directos e indirectos de un proyecto sobre el hombre, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el clima, el paisaje, la interacción entre los factores mencionados, así como los bienes materiales y el patrimonio cultural. Por ello, deben examinarse diversos factores cuando se trata de evaluar si un proyecto determinado puede

tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente.

49. En los apartados 39 y 40 de la sentencia Comisión/Alemania, antes citada, en relación con la central térmica de Großkrotzenburg, el Tribunal de Justicia afirmó que el artículo 2 de la Directiva establece una obligación inequívoca, a cargo de la autoridad competente en cada Estado miembro en materia de aprobación de los proyectos, de someter algunos de éstos a una evaluación de su impacto ambiental. Acto seguido el Tribunal de Justicia, en los citados fundamentos de Derecho, declaró que el artículo 3, que define el contenido de la evaluación y enumera los factores que han de tenerse en cuenta al practicarla, impone asimismo una obligación inequívoca a las autoridades nacionales.

50. El apartado 2 del artículo 4, a cuyo tenor los proyectos contemplados en el Anexo II se someterán a una evaluación cuando los Estados miembros consideren que sus características lo exigen y que, a este fin, prevé que los Estados miembros podrán especificar determinados tipos de proyectos que deban someterse a una evaluación o establecer criterios y/o umbrales necesarios para determinar aquellos proyectos que deban ser objeto de una evaluación, debe interpretarse a la luz de dicha obligación.

51. A mi juicio, sería incompatible con dichas obligaciones interpretar el apartado 2 del artículo 4 en el sentido de que esta disposición deja a los Estados miembros una facultad discrecional para establecer las condiciones en las que debe procederse a una

evaluación del impacto ecológico de los proyectos a que se refiere el Anexo II. Si fuera así, el apartado 1 del artículo 2, a cuyo tenor los Estados miembros adoptarán las disposiciones necesarias para que, antes de concederse la autorización, los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, en particular debido a su naturaleza, sus dimensiones o su localización, se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones, quedaría vacío de todo contenido autónomo y, en realidad, se interpretaría al margen del contexto de la Directiva. Semejante interpretación no sería acorde con el hecho de que, según parece, para la delimitación del ámbito de aplicación de la Directiva, se atribuya un papel esencial a lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 2, examinado a la luz del sexto considerando y del apartado 1 del artículo 1 de la Directiva. Según estas disposiciones, la Directiva se refiere precisamente a proyectos que pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. Semejante interpretación tampoco sería acorde con el hecho de que, según el segundo considerando, además de la protección del medio ambiente, el objetivo de la Directiva es la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros. Si se reconociera a los Estados miembros una facultad discrecional, de ello podrían derivarse grandes diferencias entre los Estados miembros en lo que atañe a los proyectos que deben someterse a una evaluación de su impacto ecológico.

para los Estados miembros.¹² Esta obligación implica que, cuando se trata de apreciar si un proyecto puede tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, los Estados miembros deben proceder a una apreciación concreta de si el proyecto puede tener tal efecto y, en su caso, proceder a una evaluación del impacto ecológico del proyecto.

53. A mi entender el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 4 es perfectamente compatible con esta interpretación. Como se ha indicado, por un lado, esta disposición autoriza a los Estados miembros a especificar determinados tipos de proyectos que *deban* ser objeto de una evaluación y, por otro, les autoriza a establecer criterios y/o umbrales necesarios para determinar cuales de los proyectos pertenecientes a las clases enumeradas en el Anexo II, *deberán* ser objeto de una evaluación. De este modo, los Estados miembros pueden establecer normas para hacer más fácil la apreciación de qué proyectos pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. Si se sabe, por ejemplo, que, más allá de un determinado nivel, el vertido de cadmio puede producir tal efecto, los Estados miembros pueden prever la *obligación* de proceder a una evaluación del impacto ecológico de los proyectos a que se refiere el artículo 2, que llevan consigo un vertido de dicha sustancia más allá de dicho umbral.

52. A la luz de estas consideraciones estimo que el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva contiene el criterio de base referente a la conveniencia de someter un proyecto a una evaluación del impacto ecológico y, por lo tanto, establece una obligación específica

12 — Como indicó la Comisión en su informe relativo a la Directiva [COM(93) 28, p. 5], en determinados aspectos la Directiva reviste el carácter de una Ley-marco. Se conceden a los Estados miembros amplias posibilidades de ejercer su propia facultad de apreciación en lo que atañe a la adaptación de la legislación nacional a la Directiva. Sin embargo, no se reconoce en modo alguno a los Estados miembros una facultad discrecional. Como señaló la Comisión en este mismo pasaje, el respeto de las exigencias fundamentales constituye una cuestión previa.

54. Sin embargo, de ello no se deriva que los vertidos que no alcanzan los umbrales establecidos según lo indicado nunca puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. Ello dependerá del grado de sensibilidad del medio ambiente de que se trate y, por consiguiente, es necesario examinar concretamente la eventualidad de una repercusión importante sobre el medio ambiente que justifique una evaluación del impacto ecológico con arreglo a las normas de la Directiva. Por otra parte, el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 4 tampoco está redactado de tal manera que se reconozca a los Estados miembros el derecho a evitar proceder a dicho estudio en todos los casos en que no se rebase un umbral establecido. Los Estados miembros pueden establecer criterios y umbrales que determinen la *obligación* de proceder a una evaluación del impacto ecológico de conformidad con las normas de la Directiva, pero nada hay en esta disposición sobre la posibilidad que tendrían los Estados miembros de establecer criterios y umbrales según los cuales *no deba* procederse a dicha evaluación del impacto ecológico. En consecuencia, puede suponerse que el objetivo que se pretende alcanzar no es eximir a los Estados miembros de proceder a una evaluación concreta, sino autorizar la adopción de criterios y de umbrales para delimitar los proyectos respecto de los que se sabe por experiencia en el Estado miembro de que se trate —como es siempre el caso respecto a los proyectos previstos en el Anexo I— que pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, de tal manera que los Estados miembros queden relevados de la carga administrativa de tener que examinar esta cuestión en cada caso concreto.

55. Un umbral a efectos de la Directiva será ordinariamente, por tanto, un valor cuantificado, por ejemplo, una concentración determinada de metales pesados o una determinada emisión de azufre en el aire, cuya

superación supone la obligación de proceder a una evaluación del impacto ecológico. Puede suponerse que, por su parte, el término «criterios» remite a otros instrumentos, tales como la capacidad o el tamaño de una instalación, por ejemplo, la cantidad de animales destinados a ser encerrados en una pocilga, cifra que podrá ser decisiva para saber si, en general, debe procederse a una evaluación del impacto ecológico.

56. Corroboración esta interpretación la letra del apartado 3 del artículo 2 de la Directiva, a cuyo tenor los Estados miembros, en casos excepcionales, podrán exceptuar de la aplicación de lo dispuesto en la Directiva todo o parte de un proyecto *específico*, pero únicamente en el supuesto de que se cumplan los requisitos muy estrictos establecidos en esta disposición. Por el contrario, los Estados miembros no podrán eximir a grupos de proyectos o a categorías enteras de proyectos del procedimiento de evaluación del impacto ecológico.

57. A la luz de las consideraciones que preceden, estimo que el artículo 4 tiene las tres funciones siguientes:

— determinar qué categorías de proyectos están comprendidas en el ámbito de aplicación de la Directiva;

- distinguir algunos proyectos (proyectos previstos en el Anexo I) que, según el legislador comunitario, por regla general pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente, motivo por el cual debe hacerse en todo caso una evaluación del impacto ecológico;
 - enumerar el grupo principal de proyectos (proyectos previstos en el Anexo II) para los cuales, a juicio del legislador comunitario, no se puede proceder *a priori* a una evaluación general para dilucidar si el medio podría quedar notablemente afectado y para los cuales, por lo tanto, resulta necesario proceder a una evaluación concreta de este aspecto, habida cuenta de que cada Estado miembro puede definir determinados tipos de proyectos a escala nacional para los cuales *debe* realizarse una evaluación y establecer los criterios o los umbrales que, en el plano nacional, determinen la *obligación* de evaluar, desde el punto de vista ecológico, los proyectos destinados a ser realizados en el plano nacional.
58. Esta distribución puede ilustrarse con un ejemplo. Generalmente se considerará que una central térmica convencional de una capacidad de 300 MW como mínimo es una importante fuente de contaminación. La emisión procedente de dicha central térmica, entre otras cosas, contiene CO₂ y partículas ácidas que afectan directamente al suelo, al agua, a la flora, a la fauna y quizá también al clima. Por lo tanto, en lo que atañe a semejantes instalaciones, es acorde con los objetivos de la Directiva garantizar que siempre se haga una evaluación del impacto ecológico: véase el apartado 1 del artículo 4 de la Directiva.
59. Si, por el contrario, se trata, por ejemplo, de la edificación de un dique que borde un curso de agua, de ningún modo resulta patente que el medio ambiente pueda por ello quedar considerablemente afectado. Ello dependerá del tamaño del dique y de su localización. La edificación de un dique de dimensiones modestas en un paraje natural intacto puede tener un impacto más importante sobre el paisaje, la flora y la fauna que un gran dique que sustituya a un dique existente, más pequeño. Además de modificar el paisaje natural, el nuevo dique, —incluso de dimensiones modestas— erigido en un paraje natural intacto podría destruir las condiciones de existencia de las ranas y de otras especies animales.
60. Del mismo modo, la ampliación de un dique existente podrá, según su localización, afectar al medio ambiente más que la edificación de un nuevo dique. En caso de ampliación de un dique existente en una zona natural podría suceder que una zona húmeda que hasta entonces hubiera quedado a salvo se viera condenada a la desaparición, con la consecuencia de que ello afectara a las condiciones de existencia de especies animales o vegetales posiblemente raras. Por el contrario, en el caso de construcción de un nuevo dique en una zona industrial en la que no existe una flora ni una fauna particulares, puede suponerse que, en sí mismo, dicho dique no puede tener repercusiones considerables sobre el medio ambiente, ya que no añade nada de esencial al impacto negativo

que la presencia de una industria en la región ya ha tenido sobre el medio ambiente local.

Estos ejemplos ilustran la necesidad de proceder a una evaluación concreta de los proyectos comprendidos en el Anexo II si se desea alcanzar los objetivos de la Directiva.

responda a la tercera cuestión en el sentido de que lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 2 y en el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros tienen la obligación de examinar si los proyectos mencionados en el Anexo II de la Directiva pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y, en su caso, velar por que se realice una investigación sobre los efectos de conformidad con los artículos 5 a 10 de la Directiva.

61. En resumen, considero que el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 4 no confiere a los Estados miembros una facultad discrecional para determinar aquellos proyectos previstos en el Anexo II que deban someterse a una evaluación del impacto ecológico ni la facultad de sustituir la apreciación concreta por una norma según la cual no debe procederse a una evaluación del impacto ecológico.¹³ A mi juicio, siempre que los Estados miembros fijan criterios y umbrales que den lugar a que proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente no sean objeto de una evaluación del impacto ecológico, o a que las autoridades competentes dejen de tener en cuenta todos los factores pertinentes en relación con un proyecto determinado, incumplen las obligaciones que les incumben en virtud del apartado 1 del artículo 2 y del artículo 3.

La cuarta cuestión

63. La cuarta cuestión del órgano jurisdiccional remitente comprende en realidad dos cuestiones distintas: el órgano jurisdiccional remitente pide que se dilucide si el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva tiene efecto directo y si, en su caso, el órgano jurisdiccional nacional puede aplicar esta disposición aunque no haya sido invocada en el litigio pendiente del que está conociendo. Considero que debe responderse por separado a cada una de estas cuestiones.

¿Efecto directo?

62. A la luz de las observaciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que

64. Según el órgano jurisdiccional remitente, en caso de que se responda afirmativamente a la tercera cuestión puede considerarse que se está ante una disposición precisa e incondicional de la Directiva. Los Kraaijeveld suscriben asimismo, sobre el particular, la tesis del órgano jurisdiccional remitente.

13 — Véanse, en este sentido, las conclusiones del Abogado General Sr. Léger de 11 de enero de 1996, Comisión/Bélgica (C-133/94, Rec. pp. I-2323 y ss., especialmente p. I-2325), punto 50.

65. Los Gobiernos neerlandés, del Reino Unido e italiano alegan que el apartado 2 del artículo 2 no tiene efecto directo. Según los Gobiernos neerlandés e italiano, el hecho de que el apartado 1 del artículo 2 se remita al artículo 4 tiene como consecuencia que esta disposición carece de contenido autónomo. Según el apartado 2 del artículo 4, los Estados miembros tienen libertad para apreciar si es necesario proceder a una evaluación del impacto ecológico en lo que atañe a los proyectos previstos en el Anexo II. El Gobierno del Reino Unido señala que la Directiva, en sí misma, no precisa ni los particulares que pueden hacer valer los derechos supuestamente basados en la Directiva ni la autoridad contra la cual podrían invocar tales derechos.

66. La Comisión señala que el apartado 1 del artículo 2 establece una obligación clara. Además, no deja ningún margen de maniobra a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe alcanzarse. Por lo tanto, a juicio de la Comisión, esta norma tiene efecto directo.

67. A modo de introducción a mi análisis quisiera remitirme a lo que el Tribunal de Justicia declaró en su sentencia de 24 de julio de 1994, *Faccini Dori*,¹⁴ a saber, «que sería inaceptable [...] que el Estado al que el legislador comunitario exige que adopte determinadas normas, destinadas a regular sus relaciones —o las de los organismos estatales— con los particulares y a conferir a éstos el beneficio de determinados derechos, pudiera invocar el incumplimiento de sus obligacio-

nes con objeto de privar a los particulares del beneficio de dichos derechos».

Por consiguiente, en su jurisprudencia el Tribunal de Justicia ha afirmado que, en todos los casos en que las disposiciones de una Directiva resultan, desde el punto de vista de su contenido, incondicionales y suficientemente precisas, dichas disposiciones pueden ser invocadas a falta de medidas de ejecución adoptadas en el plazo señalado, en contra de cualquier disposición nacional no conforme a la Directiva, o también si son de tal naturaleza que definan derechos que los particulares puede invocar frente al Estado.¹⁵

68. En consecuencia, los particulares pueden invocar frente a las autoridades disposiciones precisas e incondicionales de una Directiva con el fin, ya sea de eludir la aplicación de normas nacionales contrarias, ya sea el de garantizar derechos que se pueden derivar de dichas disposiciones.¹⁶

69. En el caso de autos no se trata de una situación en la cual las autoridades pretenden

15 — Véanse, por ejemplo, las sentencias de 19 de noviembre de 1991, *Francovich y otros* (asuntos acumulados C-6/90 y C-9/90, Rec. p. I-5357), apartado 11, y de 19 de enero de 1982, *Becker* (8/81, Rec. p. 53), apartado 25.

16 — Véase, *Jarass, H.*: «Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinien», *NJW*, 1991, p. 2665, Sección II. Como ejemplo de la situación referida en primer lugar, puede mencionarse la sentencia *Becker*, citada en la nota 15 *supra*. Como ejemplo de la situación referida en último lugar, cabe remitirse a la sentencia de 13 de julio de 1989, *Enichem Base y otros* (380/87, Rec. p. 2491), en la cual, no obstante, el Tribunal de Justicia llegó a la conclusión de que la disposición pertinente de la Directiva no confería ningún derecho subjetivo.

14 — Asunto C-91/92, Rec. p. I-3325, apartado 23.

aplicar una norma nacional contraria frente a un particular. Por el contrario, la cuestión es si el Estado miembro ha cumplido las obligaciones que derivan de la Directiva. Por lo tanto, procede examinar si de dichas obligaciones pueden inferirse derechos para el particular.

un justiciable cuando impone una obligación que no está sujeta a ninguna condición ni subordinada a la adopción de ningún acto de las Instituciones de la Comunidad o de los Estados miembros.¹⁷

70. Según el apartado 2 del artículo 6 de la Directiva, incumbe a los Estados miembros procurar que toda solicitud de autorización, así como las informaciones recogidas sean disponibles al público y que el público interesado tenga la posibilidad de expresar su opinión antes de iniciarse el proyecto. Por lo tanto, la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de establecer un procedimiento de audiencia y reconoce a los particulares el derecho a ser oídos. En caso de que la aplicación de la Directiva por un Estado miembro tenga por efecto hacer que los proyectos que puedan tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente soslayen una evaluación del impacto ecológico, se impedirá al ciudadano el ejercicio de su derecho a ser oído. De este modo, la defectuosa adaptación del ordenamiento jurídico del Estado miembro a una Directiva privará al ciudadano de un derecho que le confiere la Directiva. Se observará que, muy probablemente, los Kraaijeveld forman parte de dicho «público interesado» ya que, según las informaciones disponibles, el proyecto tiene graves consecuencias sobre la actividad económica de la empresa Kraaijeveld y otros. A la luz de estas consideraciones estimo que el apartado 1 del artículo 2 y el apartado 2 del artículo 4 en relación con el apartado 2 del artículo 6 de la Directiva confieren derechos a los particulares.

72. Como se ha indicado, el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva establece, a mi juicio, una obligación específica para los Estados miembros de realizar una evaluación del impacto ecológico en relación con proyectos que pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente. Como se ha indicado, en su sentencia Comisión/Alemania, relativa a la central térmica de Großkrozenburg, el Tribunal de Justicia señaló que el artículo 2 establece una obligación inequívoca de velar por que determinados tipos de proyectos se sometan a una evaluación en lo que se refiere a sus repercusiones sobre el medio ambiente. A mi juicio, resulta asimismo de esta afirmación que la obligación establecida por el apartado 1 del artículo 2 es suficientemente precisa.

73. Decir a partir de qué momento se puede considerar que un impacto es importante plantea un problema de apreciación. Sin embargo, no se trata de una libre apreciación o de una apreciación cuyo ejercicio esté supeditado a la adopción de otros actos jurídicos. Por el contrario, se trata de una apreciación jurídica que se presta perfectamente a un control judicial a la luz de todas

71. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, una disposición es incondicional y suficientemente precisa para ser invocada por

17 — Véase, por ejemplo, la sentencia de 23 de febrero de 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava y otros (C-236/92, Rec. p. I-483), apartados 9 y 10.

las circunstancias concretas que rodean un proyecto determinado. En cambio, de la obligación prevista en el apartado 1 del artículo 2 de proceder a una evaluación concreta se deduce que los Estados miembros no pueden aplicar esta disposición de forma que se someta dicha apreciación a la aplicación de una norma fija que prohíba generalmente la evaluación de determinados proyectos desde el punto de vista de su impacto ecológico. Los Estados miembros pueden ciertamente establecer criterios más detallados, pero no suprimir la obligación de ejercer la facultad de apreciación establecida en esta disposición.

74. A la luz de las consideraciones que preceden, estimo que el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva tiene efecto directo.

¿Aplicación ex officio?

75. Como se ha indicado, el tribunal remitente pregunta, por último, si el apartado 1 del artículo 2 debe servir de base al razonamiento del órgano jurisdiccional nacional, aunque esta disposición no haya sido invocada en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional.

76. A juicio del órgano jurisdiccional remitente procede responder afirmativamente a esta cuestión. En caso contrario, ello podría

significar dejar fuera de discusión una parte del Derecho comunitario, de rango superior.

77. Los Kraaijeveld señalan que en el procedimiento principal han evocado la cuestión de la compatibilidad con el Derecho comunitario.

78. El Gobierno neerlandés, el Gobierno del Reino Unido, el Gobierno italiano y la Comisión se remiten a la jurisprudencia actual del Tribunal de Justicia. Además, la Comisión señala que aparentemente el Derecho neerlandés no se opone a que, en un asunto como el que ahora se examina, el órgano jurisdiccional remitente aplique de oficio el Derecho comunitario. El Nederlandse Raad van State es un órgano jurisdiccional de lo contencioso administrativo que no está vinculado por el principio normalmente aplicable en Derecho civil, según el cual el órgano jurisdiccional deja a las partes la tarea de delimitar un asunto.

79. En su sentencia de 14 de diciembre de 1995, Van Schijndel y Van Veën,¹⁸ el Tribunal de Justicia declaró que un órgano jurisdiccional nacional, que tiene la facultad de aplicar de oficio normas de Derecho que no hayan sido invocadas, está obligado a aplicar una disposición de Derecho comunitario incluso cuando la parte interesada en su aplicación no la haya invocado.

18 — Asuntos acumulados C-430/93 y C-431/93, Rec. p. I-4705, apartados 14 y 15.

80. Además, de la sentencia del Tribunal de Justicia de 14 de diciembre de 1995, *Peterbroeck*,¹⁹ se deduce que el Derecho comunitario puede oponerse a la aplicación de una norma procesal nacional que prohíbe al órgano jurisdiccional nacional apreciar de oficio la compatibilidad de un acto de Derecho interno con una disposición comunitaria cuando esta última no ha sido invocada por el justiciable. Se está en este supuesto cuando la disposición procesal nacional hace imposible o excesivamente difícil la aplicación del Derecho comunitario. Para comprobar si éste es el caso, según el apartado 14 de los fundamentos de Derecho, debe analizarse de manera concreta la disposición de que se trate, teniendo en cuenta el contexto en el que se inserta, así como su relación con los principios en los que se basa el sistema jurisdiccional nacional. Como señala la Comisión, no obstante, no se dispone de informa-

ción sobre si el Derecho procesal neerlandés se opone a que el órgano jurisdiccional remitente aplique de oficio el Derecho comunitario o sobre el contexto en el que dicha norma debería insertarse. Por lo tanto, a nuestro juicio, faltan los elementos necesarios para dar una respuesta fundada a esta cuestión.

81. A la luz de las consideraciones que preceden, estimo que procede responder a la cuarta cuestión del órgano jurisdiccional remitente en el sentido de que el apartado 1 del artículo 2 de la Directiva tiene efecto directo y que un órgano jurisdiccional nacional que, según el Derecho nacional, tenga la posibilidad de aplicar de oficio normas jurídicas que no han sido invocadas debe aplicar esta disposición, aunque no haya sido invocada por la parte que tiene interés en su aplicación.

Conclusión

82. Teniendo en cuenta las consideraciones que preceden, propongo al Tribunal de Justicia que responda a las cuestiones planteadas por el *Nederlandse Raad van State*, Sección de lo contencioso administrativo, del siguiente modo:

- «1) La expresión “obras de canalización y regularización de cursos de agua” que figura en la letra e) del punto 10 del Anexo II de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, debe interpretarse en el sentido de que comprende los diques que bordean cursos de agua.
- 2) La letra e) del punto 10 del Anexo II de la Directiva 85/337 debe interpretarse en el sentido de que comprende todos los tipos de obras proyectadas en

19 — Asunto C-312/93, Rec. p. I-4599.

relación con diques situados a orillas de un curso de agua, ya se trate de la construcción de un nuevo dique, del desplazamiento de un dique existente, del refuerzo y/o ensanchamiento de un dique existente, de la sustitución de un dique por la construcción de otro nuevo en el mismo lugar, sin que éste sea más sólido o más ancho que el anterior, o de una combinación de varias de dichas obras.

- 3) Lo dispuesto en el apartado 1 del artículo 2 y en el apartado 2 del artículo 4 de la Directiva 85/337 debe interpretarse en el sentido de que los Estados miembros tienen la obligación de examinar si los proyectos mencionados en el Anexo II de la Directiva pueden tener repercusiones importantes sobre el medio ambiente y, en su caso, velar por que se realice una investigación sobre los efectos de conformidad con los artículos 5 a 10 de la Directiva.
- 4) El apartado 1 del artículo 2 de la Directiva 85/337 tiene efecto directo y un órgano jurisdiccional nacional que, según el Derecho nacional, tenga la posibilidad de aplicar de oficio normas jurídicas que no han sido invocadas debe aplicar esta disposición, aunque no haya sido invocada por la parte que tiene interés en su aplicación.»