

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
apresentadas em 8 de Janeiro de 2004¹

1. Ao abrigo do artigo 226.º CE, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente² (a seguir «directiva»).

2. O incumprimento denunciado pela instituição demandante decorre do facto de as autoridades competentes não terem verificado, de forma adequada, se a construção de uma circular à cidade de Teramo³ exigia uma avaliação do impacto ambiental, nos termos dos artigos 5.º a 10.º da referida directiva.

I — Enquadramento jurídico comunitário

3. A directiva é uma norma preventiva que, avaliando os efeitos no ambiente de qualquer projecto, procura evitar a deterioração⁴ que possa ocorrer devido à realização de obras ou de instalações, bem como de outras intervenções no meio natural ou na paisagem⁵.

4. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1:

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

[...]»

1 — Língua original: espanhol.

2 — JO L 174, p. 40; EE 15 F6 p. 9. Esta Directiva foi modificada pela Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997 (JO L 73, p. 5).

3 — A denominação oficial do projecto é *Strata Statale n.º 80 del «Gran Sasso d'Italia» — Variante, tra Teramo e Giulianova, Lotto Zero dalla progr.va Km, ca 72+300 alla località Cartecchio* (a seguir «Lotto zero»).

4 — O primeiro e o sexto considerando da directiva salientam esta preocupação.

5 — Artigo 1.º, n.ºs 1 e 2, da directiva.

5. O artigo 4.º determina que:

6. O anexo II faz referência, no ponto 10, alínea d), à construção de estradas diferentes das auto-estradas e das vias rápidas⁸.

«1. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º⁶, os projectos que pertencem às categorias enumeradas no anexo I são submetidos a uma avaliação, nos termos dos artigos 5.º a 10.º

II — A legislação italiana

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

7. A Lei n.º 146, de 22 de Fevereiro de 1994⁹, no artigo 40.º, n.º 1, obrigava o Governo a definir, nos sessenta dias após a sua entrada em vigor, as condições, os critérios e as normas técnicas necessárias para se proceder à avaliação do impacto ambiental das obras incluídas no anexo II da directiva.

Para este fim, os Estados-Membros podem nomeadamente especificar determinados tipos de projectos a submeter a uma avaliação ou fixar critérios e/ou limiares a reter para poderem, de entre os projectos pertencentes às categorias enumeradas no anexo II, determinar quais os que devem ser submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º»⁷.

8. A esta obrigação foi dada execução pelo decreto do Presidente da República de 12 de Abril de 1996¹⁰, cujo artigo 1.º determina, relativamente às Regiões Autónomas de Trento e de Bolzano, que a avaliação dos

6 — O referido número permite, em casos excepcionais, excluir a aplicação da directiva.

7 — Redacção aplicável ao presente processo. Com a Directiva 97/11, o texto do preceito foi alterado: «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).»

8 — O ponto 7 do anexo I também se refere à «construção de auto-estradas, de vias rápidas, de vias para o tráfego ferroviário de longo curso e de aeroportos cuja pista de decolagem e de aterragem tenha um comprimento de 2 100, pelo menos».

9 — Esta lei, publicada na *Gazzeta Ufficiale della Repubblica Italiana* (a seguir «GURI»), suplemento ordinário ao n.º 52, de 4 de Março de 1994, com o título *Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 1993*.

10 — *Atto di indirizzo e coordinamento per l'attuazione dell'art. 40, comma 1, della legge 22 febbraio 1994, n. 146, concernente disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale* (GURI, série geral, n.º 210, de 7 de Setembro de 1996, p. 28).

efeitos no ambiente dos projectos referidos nos anexos A e B se deve efectuar de acordo com o estipulado na directiva, conforme as orientações do próprio decreto (n.º 1).

9. Os projectos do anexo B que se situam, em parte, no interior das áreas naturais protegidas definidas na Lei n.º 394, de 6 de Dezembro de 1991¹¹, têm sempre que ser avaliados (n.º 4). O referido anexo contempla, na categoria de infra-estruturas, a construção de variantes nas zonas urbanas ou a ampliação das estradas existentes de quatro ou mais vias, com uma extensão superior a mil e quinhentos metros [ponto 7, alínea h].

10. Contudo, quando as obras se situam fora das referidas áreas naturais, as autoridades competentes devem, de acordo com as modalidades previstas no artigo 10.º e com base nos elementos incluídos no anexo D¹², determinar se, dadas as suas características, deve ser avaliado o seu impacto no ambiente (n.º 6).

11. O referido artigo 10.º rege o processo de verificação, exigindo à entidade pública ou privada que promove os trabalhos¹³ que impulse a avaliação e que forneça, para esse fim, uma descrição do projecto e dos dados necessários que permitam conhecer e, se for o caso, apreciar as suas consequências no ambiente (n.º 1). Se no prazo de sessenta dias não for tomada uma decisão expressa, entende-se que a avaliação não é necessária (n.º 2).

12. A Região de Abruzzo integrou o decreto do Presidente da República de 12 de Abril de 1996, através da Lei n.º 112, de 23 de Setembro de 1997¹⁴.

III — Procedimento administrativo

13. Em 11 de Maio de 1998, a Comissão pediu às autoridades italianas informações sobre o traçado «Lotto zero», porque, segundo era do seu conhecimento, não tinham comprovado se era exigido um

11 — *Legge quadro sulle aree protette* (GURI, série geral, n.º 292, de 13 de Dezembro de 1991).

12 — Este anexo refere-se às características do projecto (dimensões, utilização de recursos naturais, risco de acidentes, efeitos no património natural ou histórico, entre outros) e à sua localização (por exemplo, qualidade e capacidade de regeneração dos recursos naturais, capacidade de resistência do meio ambiente).

13 — A legislação italiana usa a expressão *committente*, utilizada também na directiva, cuja versão portuguesa, em que surgem as palavras «dono da obra», define no artigo 1.º, n.º 2, como «o autor de um pedido de aprovação de um projecto privado» ou «a autoridade pública que toma a iniciativa relativa a um projecto».

14 — *Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo*, n.º 17, de 21 de Outubro de 1997.

estudo do impacto ambiental e, apesar de existir um documento sobre a sua compatibilidade com o ambiente, o mesmo não lhe tinha sido comunicado¹⁵.

14. O referido pedido foi atendido, tendo diferentes organismos da República Italiana enviado à Comissão ofícios esclarecendo¹⁶ que as obras consistem na construção de uma estrada de duas vias de 10,50 metros de largura e de comprimento não determinado, um troço da qual atravessa a região municipal de Teramo, afectando a encosta direita da bacia do rio Tordino, com 5 440 metros de comprimento, dos quais 2 260 correspondem a viadutos e 930 a túneis.

15. Pelo Decreto regional n.º 25/99, de 15 de Novembro¹⁷, a Região de Abruzzo considerou que o projecto respeitava o ambiente, uma vez que não abrangia as áreas protegidas a que se referem a Lei estatal n.º 394/91 e a Lei regional n.º 38/96¹⁸, tendo assim decidido não requerer uma avaliação dos seus efeitos no ambiente.

16. Em 16 de Junho de 2000, a Representação Permanente de Itália junto da União Europeia fez chegar à Comissão um ofício do Ministério do Ambiente, datado de 30 de Maio¹⁹, onde se referia que a decisão anterior fora adoptada após ter sido conhecido um parecer favorável do comité regional de avaliação das incidências ambientais²⁰. Esse parecer, que não fora transmitido à Comissão, remetia, por sua vez, para a opinião também favorável do engenheiro de estradas, à qual não era feita qualquer referência no referido decreto regional.

17. Depois de ter dado às autoridades italianas oportunidade para se explicarem²¹ e não tendo ficado convencida com as suas explicações²², a Comissão enviou-lhes, em 18 de Julho de 2001, um parecer fundamentado²³, notificando-as de que, ao não terem comprovado se as obras em causa, referidas no anexo II da directiva, exigiam uma avaliação do impacto ambiental na acepção dos artigos 5.º a 10.º desta mesma directiva, não cumpriram a obrigação imposta pelo artigo 4.º, n.º 2.

18. Por outro lado, determinados actos administrativos respeitantes à execução do

15 — Trata-se do estudo apresentado pelo Estado-Membro demandado com a contestação da acção (informação anexa ao Decreto regional 25/99), cuja primeira página foi apresentada posteriormente, a pedido do Tribunal de Justiça.

16 — A Representação Permanente de Itália junto da União Europeia fez-lo nos dias 23 de Julho de 1998, 26 de Maio, 2 de Junho e 6 de Setembro (dois ofícios) de 1999, bem como em 16 de Junho de 2000 (documentos n.ºs 2 a 7 da petição inicial); o Ministério do Ambiente, em ofícios de 3 de Dezembro de 1998 e de 29 de Setembro de 1999 (documentos n.ºs 8 e 9) e o comissário especial da Região de Abruzzo, em ofícios de 20 de Agosto e de 11 de Outubro de 1999 (documentos n.ºs 10 e 11).

17 — Documento n.º 1 da contestação.

18 — Lei de 21 de Junho de 1996, *Legge quadro sulle aree protette della Regione Abruzzo per l'Appennino parco d'Europa* (*Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo*, n.º 12, de 28 de Junho de 1996).

19 — Documento n.º 7 dos apresentados com a petição inicial.

20 — N.º 3/76, de 22 de Outubro de 1999.

21 — Ofício de 24 de Outubro de 2000, acompanhando a petição inicial como documento n.º 12.

22 — Ofícios da Representação Permanente de Itália junto da União Europeia, um de 26 de Dezembro de 2000, através do qual se dava conhecimento de uma nota do Ministério das Obras Públicas (documento n.º 13 da petição inicial) e outro de 5 de Janeiro de 2001, transmitindo uma nota do presidente do Conselho de Ministros e um ofício do Governo Regional de Abruzzo (documento n.º 14).

23 — Documento n.º 16 dos juntos com a petição inicial.

projecto «Lotto zero» foram impugnados pela Associazione Italiana Nostra-Onlus e pela Associazione Italiana per il World Wildlife Fund (WWF) no Tribunale amministrativo regionale da Lombardia que, por sentença de 21 de Junho de 2000, não deu provimento ao incidente de suspensão²⁴. Até hoje não temos conhecimento que o recurso tenha sido resolvido definitivamente quanto ao mérito.

IV — Pedidos das partes e processo no Tribunal de Justiça

19. Em 14 de Março de 2002, a Comissão intentou a presente acção, pedindo ao Tribunal de Justiça que declare que a República Italiana, pelas razões expostas no parecer fundamentado, não respeitou o direito comunitário, pretensão a que se opõe este Estado-Membro.

24 — Documentos n.ºs 2 e 3 dos que acompanhavam a contestação. Os fundamentos da decisão incidental são os seguintes: «[...] tratando-se da avaliação da compatibilidade dos trabalhos de utilidade pública com a paisagem e o ambiente, as decisões adoptadas pelas autoridades encarregadas da protecção ambiental não parecem apresentar, após uma primeira análise, as ilegalidades alegadas no recurso; [...] a avaliação dos efeitos no ambiente, atenta a tipologia do projecto de execução das obras, foi efectuada no cumprimento das modalidades referidas no artigo 1.º, n.ºs 4 e 5, do decreto do Presidente da República de 12 de Abril de 1996; [...] o impacto na zona das obras da rede viária justifica-se pelo interesse geral superior de limitar o tráfego rodoviário no centro urbano de Teramo, preservando as condições ambientais e de salubridade dos locais».

20. A instituição demandante alega que as autoridades italianas estavam obrigadas, por força do artigo 4.º, n.º 2, da directiva e do artigo 1.º, n.º 6, do decreto do Presidente da República de 12 de Abril de 1996, a verificar o impacto ambiental do traçado «Lotto zero». Acrescenta que a decisão tomada no Decreto regional n.º 25/99 carece de fundamentação.

21. O Governo demandado responde que o projecto foi comprovado e que a aprovação pode ocorrer através do silêncio administrativo, sem qualquer fundamentação, e isto independentemente do facto de, em qualquer caso, a decisão contida no referido decreto estar fundamentada, uma vez que remete para o parecer do comité regional de avaliação das incidências ambientais.

22. A Comissão replica que a sua acusação se limita ao facto de as autoridades italianas não terem verificado se as características do projecto exigiam uma avaliação do seu impacto, omissão que denuncia a falta de fundamentação do Decreto n.º 25/99.

23. O Governo italiano não apresentou réplica. Nenhum dos litigantes mostrou interesse na realização de uma fase oral.

24. O Tribunal de Justiça colocou algumas perguntas às partes, tendo as respectivas respostas, uma vez traduzidas, sido recebidas nos dias 27 de Outubro e 3 de Novembro de 2003. Depois de avaliado o seu conteúdo, a secção decidiu, no dia 19 do mesmo mês de Novembro, que não havia lugar a audiência.

V — Análise do incumprimento denunciado

25. O objectivo da directiva é submeter qualquer projecto susceptível de ter um impacto significativo no ambiente, antes de ser autorizado, a uma avaliação desse mesmo impacto²⁵. Importa assim distinguir dois momentos. No primeiro, trata-se de saber se os trabalhos projectados podem ter efeitos significativos no ambiente; no segundo, efectua-se a avaliação desses efeitos, nos termos dos artigos 5.º a 10.º da directiva²⁶.

26. Existem projectos que, por presunção legal, têm sempre efeitos significativos no ambiente, pelo que se impõe avaliar, sem excepção, o seu impacto ambiental. Trata-se dos projectos incluídos no anexo I da

directiva, aos quais se refere o n.º 1 do artigo 4.º

27. Pelo contrário, a influência de outros projectos no ambiente não parece tão evidente, pelo que, nos termos do primeiro parágrafo do n.º 2 do mesmo artigo 4.º, cabe aos Estados-Membros especificar quais os projectos que devem ser submetidos ao procedimento previsto nos referidos artigos 5.º a 10.º É o que acontece com os projectos incluídos no anexo II, de cuja lista os Estados-Membros da Comunidade indicam aqueles que devem ser avaliados, identificando-os por tipos, fixando os critérios ou limiares pertinentes para os determinar, ou utilizando outros métodos²⁷. Aliás, podem fazê-lo, designando-os genericamente por via legal ou precisando, num acto administrativo, os critérios previamente impostos numa norma.

28. Os Estados-Membros dispõem assim de uma margem de apreciação para decidir, entre os trabalhos incluídos no anexo II, quais os que devem ser submetidos a uma avaliação de impacto ambiental. Contudo, esta faculdade encontra um limite no artigo 2.º, n.º 1, da directiva, que define o seu principal objectivo, de modo que os projectos susceptíveis de ter efeitos signifi-

25 — V. acórdão de 16 de Dezembro de 1999, WWF e o. (C-435/97, Colect., p. I-5613, n.º 45).

26 — O advogado-geral Geelhoed fez esta distinção nas conclusões que apresentou em 12 de Julho de 2001, no processo C-241/99, Comissão/Alemanha, que foi arquivado sem acórdão mediante despacho de 18 de Fevereiro de 2002.

27 — Esta alternativa, que decorre do artigo 4.º, n.º 2, da directiva, é referida pelo Tribunal de Justiça no acórdão WWF e o., já referido, n.ºs 42 e 43.

cativos no ambiente devem ser sempre submetidos a um estudo do seu impacto²⁸.

comprovar a sua incidência no ambiente³¹. Pois bem, a operação de construção viária que se discute no processo faz parte do segundo grupo.

29. Quando se escolhe a primeira modalidade, efectuando a delimitação com alcance geral na norma, parece ser obrigatório, na fase de aplicação das suas previsões abstractas, verificar se, pelas suas características, um projecto tem efeitos significativos no ambiente²⁹. Nestes casos, aplica-se portanto a regra geral: em primeiro lugar, realiza-se a necessária comprovação, procedendo-se à sua avaliação se os efeitos forem relevantes.

31. Consequentemente, a questão resume-se, como bem salienta a Comissão na réplica, a saber se as autoridades italianas competentes analisaram as características do «Lotto zero» para comprovar os danos na zona envolvente e, nesse caso, condicionar a sua aprovação a uma prévia avaliação do impacto ambiental.

30. A legislação italiana segue uma orientação semelhante, agrupando as obras por categorias e em função da sua localização. Alguns projectos³⁰ são directamente submetidos a um estudo do seu impacto ambiental; outros, pelo contrário, apenas se tal se mostrar aconselhável depois de se

32. O controlo foi «formalmente» efectuado, uma vez que o Decreto regional n.º 25/99, de 15 de Novembro, estabelece que não é necessário avaliar as consequências do projecto tendo em conta que não afecta uma zona protegida e que o comité regional de avaliação das incidências ambientais deu o seu parecer favorável na sessão que teve lugar no dia 22 de Outubro desse mesmo ano. Porém, a decisão deste organismo é tão sucinta como o decreto³², já que apenas contém uma remissão para a opinião positiva que o engenheiro de estradas emitiu em 6 de Julho anterior, sob o número 8634, que, por

28 — V. acórdãos de 24 de Outubro de 1996, Kraaijeveld e o. (C-72/95, Colect., p. I-5403, n.º 50); de 22 de Outubro de 1998, Comissão/Alemanha (C-301/95, Colect., p. I-6135, n.º 45); de 16 de Setembro de 1999, WWF e o., já referido, n.º 36), e de 21 de Setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, Colect., p. I-5901, n.º 64).

29 — No acórdão Kraaijeveld e o., já referido, o Tribunal de Justiça afirmou que, quando os Estados-Membros ultrapassem a referida margem de apreciação e as disposições nacionais pertinentes não sejam aplicáveis, compete às autoridades estatais, no âmbito das suas competências, adoptar as medidas necessárias para que os projectos sejam examinados, analisando as possíveis repercussões no ambiente [n.ºs 59 a 61 e alínea c) do n.º 3 do dispositivo]. Pelas mesmas razões, quando o referido poder for exercido de forma abstracta e por categorias de projectos, é imprescindível comprovar em cada caso se os trabalhos planificados podem afectar significativamente o ambiente.

30 — Os referidos no anexo B do decreto do Presidente da República que se localizam, em parte, em áreas naturais protegidas (artigo 1.º, n.º 4).

31 — Projectos do anexo B situados fora das zonas protegidas (artigo 1.º, n.º 6).

32 — A acta manuscrita da reunião limita-se a dizer que o comité exprime o seu parecer favorável, acolhendo a opinião do engenheiro de estradas (documento n.º 7 da petição inicial, segunda página, último parágrafo).

sua vez, é tão destituída de fundamentação³³ como aquela decisão administrativa e o parecer do referido comité.

construção da estrada em Teramo exigia uma avaliação do impacto ambiental.

33. O dito documento, apresentando pelo Estado-Membro demandado quando respondeu às perguntas formuladas pelo Tribunal de Justiça, não constitui um juízo sobre a incidência no ambiente da obra pública em questão. Trata-se, como resulta da sua simples leitura, de uma autorização, «unicamente para fins hidráulicos»³⁴, para atravessar o rio Tordino e efectuar no seu leito os trabalhos necessários à construção de vários viadutos.

34. A informação anexa à contestação não é o diagnóstico do engenheiro de estradas a que se refere a decisão do referido comité regional, mas sim um estudo sobre a sua compatibilidade com a zona envolvente, efectuado em Dezembro de 1997, por ordem da empresa ERM Itália s.r.l.

35. Depreende-se portanto das considerações anteriores que a República Italiana incorreu no incumprimento que a Comissão denuncia, por não ter verificado se a

36. A decisão administrativa que nega que, devido às suas peculiaridades, um projecto prejudique o ambiente, exige uma fundamentação³⁵. À luz da regra geral referida, qualquer obra, antes de ser autorizada, tem que ser submetida a uma avaliação dos seus efeitos, pelo que, se uma determinada operação é excluída dessa exigência em virtude do seu carácter inócuo para o ambiente, há que expressar as razões que conduzem a essa conclusão. A protecção do ambiente ocupa hoje um lugar de destaque nas políticas comunitárias³⁶. Além disso, os Estados-Membros têm também uma responsabilidade decisiva nesta matéria³⁷. Os cidadãos têm direito a exigir o seu respeito³⁸, segundo reconhece a Carta dos Direitos

35 — A existência, no caso em apreço, de uma decisão expressa (o Decreto n.º 25/99) faz com que não seja necessário abordar a questão relativa ao silêncio da administração que o Governo demandado suscita na contestação, mas, atendendo às reflexões expostas nas linhas seguintes deste ponto das conclusões, parece evidente que o silêncio como resposta não é admissível no sistema da directiva para excluir a necessidade de efectuar um estudo sobre os efeitos de uma obra no ambiente.

36 — A importância do ambiente reflecte-se no Tratado CE, o qual, desde o Acto Único Europeu, lhe dedica um título (o XIX da terceira parte) com o fim de promover a sua protecção e melhoria, proteger a saúde das pessoas bem como promover uma utilização prudente e racional dos recursos naturais (artigo 174.º, n.º 1).

37 — V. o artigo 20.º da Lei Fundamental da República Federal da Alemanha; o artigo 45.º, n.º 2, da Constituição Espanhola, o artigo 14.ºa do Instrumento do Governo finlandês, de 17 de Julho de 1919 (Constituição finlandesa); o artigo 24.º, n.º 1, da Constituição da Grécia; o artigo 21.º da Lei Fundamental do Reino dos Países Baixos, e o artigo 9.º, alínea e), da Constituição da República Portuguesa.

38 — A Constituição Espanhola reconhece, no artigo 45.º, n.º 1, o direito a desfrutar de um ambiente adequado. No mesmo sentido se manifesta a Constituição Portuguesa, no artigo 66.º Na Suécia, o artigo 18.º, terceiro parágrafo, da lei de 24 de Novembro de 1994, declara que todos têm um direito de acesso à natureza.

33 — A alegação do governo demandado sobre o carácter de «nova» da questão relativa à fundamentação não se justifica, porque foi suscitada nos n.ºs 11 e 12 da decisão da Comissão Europeia, não sendo relevante que se situe no dispositivo, nos seus fundamentos ou na narração dos factos.

34 — Esta expressão surge várias vezes no seu texto.

Fundamentais da União Europeia³⁹ ao garantir, no artigo 37.º, um elevado nível de protecção e a melhoria da sua qualidade, de maneira que os elementos determinantes de qualquer medida que se afaste dos critérios gerais destinados à sua tutela devem ser devidamente fundamentados, como demonstração da racionalidade no exercício do poder e também como ferramenta para facilitar o seu eventual controlo posterior.

37. Em concreto, o direito italiano que transpõe a directiva obriga a justificar a decisão. A exclusão de um projecto da necessidade de se submeter a um estudo do impacto ambiental é feita, em função das características e da localização da obra, de acordo com os critérios e os elementos constantes do anexo D do decreto do Presidente da República de 12 de Abril de 1996. A decisão deve pois ser fundamentada com referência expressa a tais critérios e elementos.

38. É evidente que se pode fundamentar por remissão, fazendo o órgão decisório sua a opinião de entidades assessoras ou consultivas, desde que satisfaça uma dupla condição: em primeiro lugar, o parecer alheio tido em conta deve estar justificado razoavelmente; em segundo lugar, deve provir de organismos ou de pessoas encarregados de instruir, assessorar e informar a autoridade competente para proferir a decisão e ser proferido no processo da sua adopção. Só assim se garante a objectividade e a satisfação dos interesses gerais na tomada de posição. Não basta pois qualquer opinião emitida por

quem quer que seja em circunstâncias desconhecidas.

39. No caso em apreço, não foi cumprida a exigência de fundamentação. O Decreto regional n.º 25/99, bem como a decisão favorável do comité regional de avaliação das incidências ambientais, carecem de reflexões próprias. O primeiro remete para o segundo que, por sua vez, faz alusão ao ofício do engenheiro de estradas que, como já referi, dizia respeito a uma questão diferente, concretamente, à autorização para atravessar o rio Tordino e para efectuar no seu leito os trabalhos de construção de vários viadutos.

40. Tais carências não são supridas pelo «estudo de conformidade ambiental» que o Estado alegadamente infractor juntou à contestação, e cuja primeira página foi junta ao processo por decisão do Tribunal de Justiça. Por um lado, não é o documento mencionado pelo comité regional que, portanto, não o teve à sua disposição nem o considerou para formar a sua opinião. Por outro, não foi elaborado por ordem das entidades públicas encarregadas de decidir, mas por uma entidade privada («ERM Italia s.r.l.»), cuja intervenção no projecto não é referida. Há uma grande diferença entre a fundamentação por remissão e a procura, *a posteriori*, de um apoio para a decisão.

41. Sendo assim, as autoridades italianas não levaram a cabo a verificação exigida, porque

39 — JO 2000, C 364, p. 1.

uma comprovação sem fundamentação equívale à ausência de comprovação.

for decidido, as normas da República demandada contrárias à directiva ⁴¹.

42. Antes de concluir, dadas as alegações das partes, importa fazer duas precisões.

44. O segundo reparo prende-se com o facto de que, para apreciar a situação de incumprimento, é indiferente que a autoridade encarregada de garantir a observância das normas do direito comunitário seja um organismo descentralizado, mesmo local, distinto do poder central do Estado-Membro demandado ⁴².

43. A primeira tem a ver com o facto da pendência de um recurso no Tribunale amministrativo Regionale da Lombardia, no qual se impugnaram determinados actos respeitantes ao projecto «Lotto zero», designadamente o Decreto regional n.º 25/99, não impedir que o Tribunal de Justiça exerça a sua jurisdição, uma vez que as funções de ambos os órgãos jurisdicionais não se sobrepõem. O Tribunal de Justiça comprova se as autoridades italianas, relativamente ao referido projecto, cumpriram as obrigações impostas pela directiva para, em caso negativo, assim o declarar. Ao tribunal italiano compete-lhe pronunciar-se sobre se a actuação que analisa se coaduna com o ordenamento jurídico nacional, que é transposição do direito comunitário, e se há que tomar a correspondente decisão de anulação. Não se deve afastar a eventualidade de uma contradição entre o ordenamento estatal e o direito da União Europeia, mas, nesse caso, o órgão jurisdicional interno pode submeter ao Tribunal de Justiça a competente questão prejudicial de interpretação de forma que, por força dos princípios do efeito directo e do primado ⁴⁰, não sejam aplicadas, se assim

45. Em resumo, resulta das considerações expostas que a República Italiana incorreu no incumprimento que lhe é imputado pela Comissão, pelo que cabe julgar a acção procedente.

VI — As despesas

46. Nos termos do n.º 2 do artigo 69.º do Regulamento de Processo ⁴³, o Estado-Membro demandado deve ser condenado nas despesas.

40 — V. acórdãos de 5 de Fevereiro de 1963, Van Gend & Loos (26/62, Colect. 1962-1964, p. 205), e de 15 de Julho de 1964, Flaminio Costa (6/64, Colect. 1962-1964, p. 549). Relativamente ao efeito directo das directivas, o acórdão de 19 de Janeiro de 1982, Becker (8/81, Recueil., p. 53).

41 — V. acórdão de 9 de Março de 1978, Simmenthal (106/77, Colect., p. 629).

42 — V. n.º 7 do despacho do Tribunal de Justiça de 1 de Outubro de 1997, Região Toscana/Comissão (C-180/98, Colect., p. I-5245), referido no n.º 45 da petição inicial.

43 — Versão consolidada publicada no JO 2003, C 193, p. 1.

VII — Conclusão

47. Proponho que o Tribunal de Justiça, julgando a acção procedente:

- «1) Declare que a República Italiana não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, porque a Região de Abruzzo não verificou se o projecto de construção de uma estrada periférica não urbana em Teramo (projecto *Strada Statale n.º 80 del «Gran Sasso d'Italia» — Variante, tra Teramo e Giulianova, Lotto Zero dalla progr.va Km.ca 72+300 alla località Cartecchio*), incluído no anexo II da referida directiva, exigia uma avaliação do impacto ambiental, nos termos dos artigos 5.º a 10.º da mesma norma comunitária.
- 2) Condene a República Italiana nas despesas.»