

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MICHAEL B. ELMER

apresentadas em 26 de Março de 1996 *

1. No presente processo, o Nederlandse Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspreek, submeteu ao Tribunal de Justiça uma série de questões sobre a interpretação 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 ¹ (a seguir «directiva»), em relação com uma decisão da administração a respeito da execução de um plano de reforço dos diques em várias zonas situadas perto de Sliedrecht, nos Países Baixos.

A directiva AIA

2. A directiva foi adoptada com base nos artigos 100.º e 235.º do Tratado e tem por objectivo, nos termos do seu primeiro considerando, prosseguir uma política do ambiente, que consiste mais em evitar a criação de poluições ou de perturbações na origem do que em combater posteriormente os seus efeitos. Para esse fim, prevê um processo para a avaliação, no mais breve prazo, do impacto no ambiente de todos os processos técnicos de planificação e de decisão.

Além disso, resulta do segundo considerando da directiva que esta tem igualmente por objectivo proceder à aproximação das legislações, tendo em conta que as disparidades entre as legislações em vigor nos diferentes Estados-Membros em matéria de avaliação dos efeitos no ambiente podem criar condições de concorrência desiguais e ter, por esse facto, uma incidência directa no funcionamento do mercado comum.

3. Na linha directa destas considerações, o quinto considerando da directiva enuncia que a aprovação dos projectos públicos e privados que possam ter um impacto importante no ambiente só deve ser concedida após a avaliação prévia dos efeitos significativos que esses projectos possam ter no ambiente.

A este respeito, os sétimo e oitavo considerando distinguem entre projectos que pertencem a determinadas categorias, tendo um impacto significativo no ambiente e que devem, assim, ser sujeitos a uma avaliação sistemática, e projectos pertencentes a outras categorias, não tendo necessariamente um impacto significativo no ambiente em todos os casos e devendo assim ser sujeitos a uma avaliação quando os Estados-Membros considerarem que as suas características o exigem.

* Língua original: dinamarquês.

1 — JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9.

4. Na medida em que tal seja relevante para o presente caso, a directiva contém as seguintes disposições:

Artigo 2.º

«Artigo 1.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. A presente directiva aplica-se à avaliação dos efeitos no ambiente de projectos públicos e privados susceptíveis de terem um impacto considerável no ambiente.

Estes projectos são definidos no artigo 4.º

2. Na aceção da presente directiva, entende-se por:

...

projecto:

— a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras,

— outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo;

...

3. Em casos excepcionais, os Estados-Membros podem isentar um projecto específico, na totalidade ou em parte, das disposições previstas na presente directiva.

Neste caso, os Estados-Membros:

a) examinarão se é conveniente uma outra forma de avaliação e se as informações assim reunidas devem ser postas à disposição do público;

b) porão à disposição do público interessado as informações relativas a essa isenção e as razões pelas quais a concederam;

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

— os bens materiais e o património cultural.

c) informarão a Comissão, antes de concederem a aprovação, dos motivos que justificam a isenção concedida e fornecer-lhe-ão as informações que porão, se for caso disso, à disposição dos seus nacionais.

Artigo 4.º

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

...

Artigo 3.º

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.

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

— o homem, a fauna e a flora,

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

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

Artigo 6.º

- f) Barragens e outras instalações destinadas a reter a água ou a armazená-la a longo prazo;

...

2. Os Estados-Membros devem assegurar que:

...

— todos os pedidos de aprovação, bem como as informações recolhidas nos termos do artigo 5.º, sejam colocados à disposição do público,

12. *Alteração dos projectos que constam do Anexo I...*

— seja dada ao público interessado a possibilidade de exprimir a sua opinião antes de o projecto ser iniciado.

A regulamentação nacional aplicável

...»

5. Nos Anexos I e II da directiva, são enumeradas as categorias de projectos abrangidos pela directiva. O Anexo II, intitulado «Projectos referidos no n.º 2 do artigo 4.º», menciona, na medida em que tal seja aqui relevante, os pontos seguintes:

6. A directiva foi transposta nos Países Baixos, por um lado, pela *Wet algemene bepalingen milieuhygiëne*, a seguir «lei», e, por outro, pelo *Besluit milieu-effectrapportage* de 20 de Maio de 1987, a seguir «decreto») ².

«10. *Projectos de infra-estruturas*

...

7. Nos termos do artigo 41.º b, n.º 1, da lei «Em diploma regulamentar, serão indicadas as actividades que podem ter consequências nocivas importantes para o ambiente. Além disso, serão estabelecidas uma ou mais

c) Obras de canalização e de regularização dos cursos de água;

2 — Stbl. 1987, p. 278.

decisões da administração em sede das actividades indicadas em cuja preparação deve ser feito um estudo do impacte ambiental.»

Matéria de facto

8. No artigo 2.º do decreto e na secção A, ponto 1, do anexo acima referido, «um dique» é definido como «qualquer obra de retenção das águas erigida fora do solo».

Nos termos do ponto 2, entende-se por «construção» a reutilização, a reconstrução, o alargamento ou qualquer outra modificação.

Nos termos da secção C, ponto 12.1, do anexo, a construção de um dique é uma actividade na acepção do artigo 41.º b, acima referido, quando se trate de um dique com um comprimento de 5 km ou mais e um perfil transversal de 250 m² ou mais ³.

3 — No Besluit milieu-effectrapportage de 4 de Julho de 1994, que substitui o anterior decreto, os limiares atrás referidos, a que estava ligada a obrigação de efectuar um estudo do impacte ambiental da construção de diques de protecção ao longo de cursos de água, foram suprimidos. Todavia, esta nova regulamentação não é aplicável no caso em apreço, dado que a decisão administrativa que é objecto de recurso no órgão jurisdicional de reenvio foi adoptada em 18 de Maio de 1993.

9. Por força do artigo 1.º, II, alínea d), da Deltawet ⁴, os trabalhos de reforço dos diques destinados a conter as marés altas ao longo da Rotterdamse Waterweg e dos cursos de água que comunicam com essa linha de água devem ser efectuados para proteger as terras das inundações.

10. Por decisão de 26 de Abril de 1990, o ministro neerlandês dos Transportes, das Águas e das Obras Públicas aprovou um plano de consolidação dos diques nos sectores Slidrecht-Oeste, Slidrecht-Centro e Slidrecht-Este. Este plano previa, *inter alia*, a construção de um novo dique destinado a substituir o Molendijk existente numa zona pertencente aos recorrentes no processo principal, Aannemersbedrijf P. K. Kraaijeveld BV, Fa. Gebroeders Kraaijeveld, J. A. Kraaijeveld, J. Kraaijeveld sr., J. Kraaijeveld jr., W. Kraaijeveld e P. K. Kraaijeveld (a seguir, globalmente, «Kraaijeveld»).

11. Na sua reunião pública de 23 de Novembro de 1992, o conselho comunal de Slidrecht aprovou o plano de ocupação dos solos relativo à «revisão parcial dos planos de ocupação dos solos no âmbito do reforço dos diques». O plano de alteração tem por

4 — Stbl. 1958, p. 246.

objectivo permitir trabalhos de reforço dos diques ao longo da Merwede, no território da comuna de Sliedrecht. As alterações dizem respeito, nomeadamente, a zonas exploradas pelos Kraaijeveld e implicam que a empresa dos Kraaijeveld fique privada de acesso à via navegável.

12. Em 18 de Maio de 1993, os Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland aprovaram o plano de ocupação dos solos adoptado pelo conselho comunal.

13. As autorizações em causa foram dadas sem que se tenha procedido a um estudo do impacto ambiental dos trabalhos de ordenamento territorial que envolve o plano de ocupação dos solos.

O despacho de reenvio

14. Em 20 de Julho de 1993, os Kraaijeveld submeteram ao Nederlandse Raad van State a decisão dos Gedeputeerde Staten, para que aquele apreciasse se, como sustentam, a decisão que aprovou o novo traçado dos diques não foi preparada com todo o cuidado exigido.

15. O Nederlandse Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak, por despacho de 8 de Março de 1995, suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado, as seguintes questões:

«1) O conceito ‘Obras de canalização e de regularização dos cursos de água’, constante do Anexo II da directiva, deve ser interpretado no sentido de que também abrange determinados tipos de obras relativas a um dique ao longo de cursos de água?

2) É relevante, para a resposta à questão 1, também vistos os conceitos de ‘projectos’ e ‘alterações dos projectos’ utilizados na directiva, que se trate:

a) da construção de um novo dique,

b) da deslocação de um dique existente,

c) do reforço e/ou alargamento de um dique existente,

d) da substituição, no mesmo local, de um dique por outro mais sólido ou não e ou mais largo ou não do que o dique substituído,

litígio submetido ao juiz, ser no entanto aplicada por esse juiz?»

A primeira questão

e) de uma conjugação de uma ou mais das situações previstas de a) a d)?

3) Os artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da directiva devem ser interpretados no sentido de que — se um Estado-Membro, nas suas disposições nacionais de execução, consagrou, para um projecto determinado referido no Anexo II, especificações ou critérios e/ou limiares incorrectos, como previsto no referido artigo 4.º, n.º 2 — existe uma obrigação nos termos do referido artigo 2.º, n.º 1, de submeter o referido projecto a um estudo de impacte ambiental, se o referido projecto puder ter, como referido nesse mesmo n.º 1, um 'impacte significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização'?

4) Se a resposta à questão 3 for afirmativa, esta obrigação tem efeito directo, ou seja, pode ser invocada por um particular perante o juiz nacional e deve, mesmo não sendo de facto invocada no

16. Através da primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a questão de saber se o Anexo II, ponto 10, alínea e), deve ser interpretado no sentido de que diques como os que estão aqui em causa são «obras de canalização e de regularização dos cursos de água».

17. O órgão jurisdicional de reenvio referiu no seu despacho que projectos como os diques construídos ao longo de cursos de água e destinados a manter os cursos de água num determinado quadro ou desviá-los, para em seguida mantê-los nesse local, devem ser abrangidos pelo ponto 10, alínea e), do Anexo II da directiva. Não é o objectivo do projecto que é decisivo, mas sim os seus efeitos no ambiente.

18. O Governo neerlandês, apoiado pelo Governo italiano, alega que a construção de um dique ao longo de um curso de água é alheia ao conceito de «obra de canalização ou de regularização». Esta expressão remete unicamente para trabalhos que alterem a natureza de um curso de água, nomeadamente, a quantidade ou a qualidade da água, alterando, por exemplo, o leito, a profundidade,

ou o débito. Tais modificações podem ter um impacto considerável na flora e na fauna aquáticas. Em contrapartida, os trabalhos relativos aos diques ao longo de um curso de água não têm, em si mesmos, consequências nas águas à beira das quais se efectuam os trabalhos, e não têm, por esse facto, influência na flora e na fauna aquáticas.

19. Os Kraaijeveld e a Comissão subscreveram a concepção sustentada pelo órgão jurisdicional de reenvio. Além disso, os Kraaijeveld observaram que, com a adopção de limiares para além dos quais os trabalhos de construção de diques estão sujeitos a um estudo do impacto ambiental, as autoridades neerlandesas reconheceram indirectamente que os trabalhos relativos aos diques são abrangidos pelas categorias de projectos enumeradas no Anexo II.

20. Há que sublinhar que, segundo uma jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, deve fazer-se um esforço para alcançar uma interpretação comum e uniforme dos actos jurídicos comunitários e que uma dada disposição deve ser interpretada em função do seu teor e dos seus objectivos, bem como do contexto em que se insere ⁵.

5 — V., por exemplo, acórdãos de 13 de Julho de 1989, Henriksen (173/88, Colect., p. 2763, n.º 11); de 29 de Junho de 1988, Van Landschoot (300/86, Colect., p. 3443, n.º 18), e de 22 de Maio de 1985, Parlamento/Conselho (13/83, Recueil, p. 1513, n.º 34).

21. Como resulta do quinto considerando da directiva, esta tem por objectivo assegurar que qualquer projecto que possa ter um impacto importante no ambiente seja objecto de uma avaliação prévia dos seus efeitos no ambiente. Nos termos do artigo 3.º, os Estados-Membros são obrigados a proceder a uma avaliação dos efeitos directos e indirectos do projecto no homem, na fauna, na flora, no solo, na água, no ar, no clima, na paisagem, nos bens materiais e no património cultural. Este objectivo, conjuntamente com o largo espectro de factores que devem ser tidos em conta, leva a pensar, em minha opinião, que aos efeitos reais no ambiente que podem ser imputados a determinados tipos de projectos se deve, em caso de dúvida, atribuir uma importância considerável no âmbito da interpretação do Anexo II.

22. O teor do ponto 10, alínea e), do Anexo II da directiva é muito idêntico nas diferentes versões linguísticas. A este respeito, pode-se remeter para as versões francesa, italiana e alemã, que têm todas em comum a referência a obras de canalização e de regularização dos cursos de água. A versão neerlandesa, que contém a formulação «Werken inzake kanalisering en regulering van waterwegen», parece concordar plenamente com essas versões.

23. O termo «canalização» parece, do ponto de vista literal, referir-se a obras que afectem o leito natural de um curso de água, por exemplo, pela escavação de um canal que tenha por efeito desviar do seu leito natural

toda ou parte das águas fluviais. As intervenções que tenham por efeito rectificar e aprofundar um curso de água para o tornar navegável corresponderão, em função das circunstâncias, igualmente a uma canalização. A construção de um dique ao longo de um curso de água não tem automaticamente por consequência afectar o leito natural desse curso de água e não poderá, eventualmente, ser qualificada de obra de canalização.

24. Mais difícil é dar uma definição precisa da expressão «regularização dos cursos de água». Uma certa delimitação negativa resulta no entanto do ponto 10, alínea f), relativo às «barragens e outras instalações destinadas a reter a água ou a armazená-la a longo prazo». A expressão «regularização dos cursos de água» deve, assim, necessariamente, abranger qualquer coisa de diferente e de mais que essas instalações. «Reter» parece implicar que, no caso de uma obra edificada em ligação com um curso de água, o débito deste seja afectado a longo prazo. Tal será geralmente o caso de um açude construído no curso de água, o que geralmente tem por consequência criar uma diferença de nível entre o plano de água a montante e a jusante da barragem. Estas águas são retidas a montante do açude e podem, seguidamente, ser libertadas em quantidades controladas, por exemplo, para produzir electricidade, para tornar o curso de água navegável (com o auxílio de comportas) ou para preservar de inundações as terras situadas mais abaixo. Todavia, pode-se também pensar que o ponto 10, alínea f), designa as obras que, sem bloquear a corrente, têm por efeito diminuir a sua largura, entendendo-se que essas obras podem também, em certa medida, ter, além disso, por efeito reter a água.

25. O termo «regularização» indica que se devem tratar de construções que, de um modo ou de outro, afectem o curso natural das águas. As construções de rectificação ou de aprofundamento de um curso de água fazem evidentemente parte desse conceito. No entanto, esta disposição não pode, em minha opinião, limitar-se apenas a esse caso.

26. Um dique tem por objectivo e por função conter as águas ⁶ e assim impedir que um curso de água inunde, durante períodos de subida das águas, as terras situadas para além do dique. Por outro lado, se funcionar conforme o previsto, um dique edificado ao longo de um curso de água impede, dessa forma, que esse curso de água corra naturalmente. Assim, o dique actua sobre o curso natural das águas, o que implica uma regularização do curso de água.

27. O teor das outras disposições e o objectivo da directiva militam também a favor da inclusão no âmbito de aplicação da directiva dos diques edificados ao longo dos cursos de água. Tais diques são caracterizados pelo facto de se construir um grande talude constituído de areia e de outros materiais, na margem. Um dique edificado ao longo de um curso de água pode assim, por si mesmo, ter efeitos na paisagem natural. Há que recordar que o conceito de «projecto», nos termos do artigo 1.º, n.º 2, abrange, entre outras, as

6 — No *Petit Robert*, 1987, p. 542, o termo «digue» é definido como uma «longue construction destinée à contenir les eaux».

intervenções no meio natural ou na paisagem. Os diques situados ao longo dos cursos de água poderão, além disso, ter efeitos tanto na fauna como na flora, dado que podem dar origem à secagem, em detrimento da vida animal e da vegetação, de zonas húmidas situadas na proximidade das margens do curso de água. É assim, quer o dique preencha a sua função várias vezes por ano, ou unicamente em intervalos de vários anos, uma vez que mesmo o aumento da massa de água e de materiais orgânicos ou outros, que se verifica quando de cheias que acontecem com intervalos de vários anos, tem uma importância — uma importância talvez mesmo vital — para a flora e a fauna desses locais. Assim, não se pode de modo algum excluir que os diques situados ao longo de cursos de água podem ter uma influência importante no ambiente. Portanto, deve-se admitir, em conformidade com os objectivos da directiva, que tais projectos são por ela abrangidos.

28. À luz das considerações anteriores, há, em minha opinião, que responder à primeira questão no sentido de que a expressão «obras de canalização e de regularização dos cursos de água» do ponto 10, alínea c), do Anexo II da directiva deve ser interpretada no sentido de que engloba os diques ao longo de um curso de água.

A segunda questão

29. Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencial-

mente que o Tribunal decida da questão de saber se o termo «projecto», referido no artigo 1.º, n.º 1, da directiva, deve ser interpretado no sentido de que engloba

- «a) a construção de um novo dique,
- b) a deslocação de um dique existente,
- c) o reforço e/ou o alargamento de um dique existente,
- d) a substituição, no mesmo local, de um dique por outro mais sólido ou não e ou mais largo ou não do que o dique substituído,
- e) uma conjugação de uma ou mais das situações previstas nas quatro alíneas anteriores?»

30. O órgão jurisdicional de reenvio, no seu despacho, considerou que, em sua opinião, a expressão «obras de canalização e de regula-

rização dos cursos de água» deve abranger todas as obras destinadas a manter um curso de água num determinado local ou desviá-lo, para em seguida mantê-lo nesse local, e que sejam susceptíveis de ter efeitos importantes no ambiente, sem que seja necessário considerar se se tratam de obras de alargamento ou de substituição de obras existentes. A directiva abrange, por exemplo, o caso da construção de um novo dique de uma certa dimensão no prolongamento de um pequeno dique existente, ou a deslocação de um dique existente alguns quilómetros para o interior das terras. Os Kraaijeveld subscreveram esta opinião do órgão jurisdicional de reenvio.

31. Os Governos neerlandês e italiano afirmam que se trata unicamente, no caso em apreço, de uma alteração de um dique existente, o que deve eventualmente ser considerado uma alteração de um projecto; ora, em sua opinião, a directiva não se aplica a uma alteração relativa a projectos referidos no Anexo II; v. o ponto 12 do Anexo II, que menciona unicamente uma alteração dos projectos do Anexo I. O artigo 4.º da directiva faz a distinção entre os projectos do Anexo I, que devem ser sempre sujeitos a uma avaliação dos efeitos no ambiente e os projectos do Anexo II, relativamente aos quais os Estados-Membros dispõem de um poder de apreciação. Esta distinção provém da ideia de que os projectos do Anexo I têm normalmente um impacte mais considerável no ambiente do que os projectos do Anexo II. De modo análogo, a realização do projecto inicial terá normalmente um impacte mais considerável que uma alteração *a posteriori*. Por exemplo, a edificação de um dique pode ter mais impacte que a deslocação posterior, o reforço ou a substituição do dique em causa. O legislador comunitário considerou

apenas necessário alargar o âmbito de aplicação da directiva às alterações dos projectos do Anexo I, que são geralmente os que têm mais impacte.

32. Do mesmo modo, a Comissão é de opinião que uma alteração de obras relativas à regularização dos cursos de água ou de outros projectos que figuram no Anexo II não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva. Todavia, essas alterações podem ser tão importantes que constituem, na realidade, um projecto novo; é necessário verificar sempre este aspecto. Se tal não for o caso, uma alteração posterior de uma instalação existente não está sujeita à avaliação referida no artigo 4.º, n.º 2.

33. O Governo do Reino Unido é de opinião que o termo «projecto» abrange também alterações que se pretendam fazer a projectos já realizados e precisa a este respeito que o ponto 12 do Anexo II tem por objectivo submeter ao artigo 4.º, n.º 2, projectos que, de outro modo, seriam abrangidos pelo artigo 4.º, n.º 1, e pelo Anexo I. O ponto 12 não permite, portanto, deduzir que a alteração de projectos não é abrangida pelo âmbito de aplicação da directiva. A definição do termo «projecto» na directiva é suficientemente lata para englobar alterações de instalações existentes. Além disso, a preocupação em dar à directiva um efeito útil milita a favor dessa interpretação, dado que as alterações efectuadas *a posteriori* são em si mesmas susceptíveis de produzir efeitos importantes no ambiente.

34. O termo «projecto» traduz, em minha opinião, de modo completamente literal, o facto de que se deve tratar de qualquer coisa inacabada⁷. No artigo 1.º, n.º 2, o «projecto» é aliás definido como a *realização* de obras de construção ou de outras instalações ou obras (o sublinhado é nosso). Assim, há que entender a directiva no sentido de que o projecto desaparece com a realização da obra. Com efeito, seria artificial caracterizar uma obra projectada como uma alteração de um projecto, fazendo referência a um dique existente cuja primeira pedra foi colocada pouco depois dos Vikings⁸. Além disso, não há dúvida de que é indiferente que um projecto realizado tenha ou não sido, inicialmente, objecto de uma avaliação dos efeitos no ambiente nos termos da directiva.

36. Esta interpretação é, em meu entender, corroborada pelo acórdão do Tribunal de Justiça de 11 de Agosto de 1995, Comissão/ Alemanha⁹. O processo dizia respeito à construção de uma nova fase, com uma potência calorífica de 500 MW, da central térmica de Großkrotzenburg e suscitava, entre outras, a questão de saber se se tratava de um projecto de obra abrangido pelo Anexo I, que inclui, entre outras, as centrais térmicas com uma potência calorífica de pelo menos 300 MW, ou de uma alteração de um projecto referido no Anexo I, que, como foi mencionado, cai no âmbito de aplicação do Anexo II da directiva.

No n.º 35 do acórdão, o Tribunal de Justiça declarou o seguinte:

35. Os «projectos» devem, assim, em meu entender, ser considerados obras de construção projectadas ou outras intervenções no ambiente ainda não efectuadas e cuja realização ocasionará uma alteração do *statu quo*, sem que seja necessário considerar se, de uma maneira ou de outra, têm uma relação com qualquer coisa já criada pela mão do homem. A expressão «alteração dos projectos» só pode, deste modo, referir-se aos casos em que se fazem alterações a um projecto antes da conclusão deste.

«Importa salientar que por força do Anexo I, n.º 2, da directiva, os projectos de centrais térmicas com uma potência calorífica de pelo menos 300 MW devem ser sujeitos a uma avaliação sistemática. Na acepção desta disposição, devem sê-lo, independentemente da questão de saber se são realizados autonomamente, se acrescentados a uma construção preexistente ou mesmo se têm com esta ligações funcionais estreitas. As conexões com uma construção existente não retiram ao projecto o seu carácter de 'central térmica com uma potência calorífica de pelo menos 300 MW' para o integrar na categoria 'alteração dos projectos que constam do Anexo I', referida no Anexo II, n.º 12.»

7 — No *Petit Robert*, edição 1987, p. 1542, o termo francês «projet» é definido como uma «image d'une situation, d'un état que l'on pense atteindre», e no *The Shorter Oxford English Dictionary*, edição 1977, o termo inglês análogo «project» é definido como «A plan, draft, scheme, or table of something; a mental conception or idea».

8 — Segundo as informações disponíveis, a maior parte dos diques neerlandeses foram edificadas no século XII.

9 — C-431/92, Colect., p. I-2189.

Um projecto é pois um projecto, não obstante o facto de se integrar numa construção existente.

construção de um dique podem elas mesmas ter efeitos importantes no ambiente. Assim, parece mais conforme aos objectivos da directiva proceder a uma avaliação, em todos os casos referidos pelo órgão jurisdicional de reenvio, quanto à questão de saber se se deve proceder a uma avaliação dos efeitos no ambiente do projecto em causa.

37. Quanto à questão de delimitar os projectos abrangidos pelo âmbito de aplicação da directiva, há que proceder com base numa interpretação do conteúdo preciso dos Anexos I e II da directiva. O termo «anlæg», na versão dinamarquesa do ponto 10, alínea e), do Anexo II, que, como anteriormente indicado, diz respeito a obras de canalização e de regularização dos cursos de água, pode dar a impressão de que deve tratar-se de qualquer coisa mais importante do que uma substituição de qualquer coisa já existente. Entre as outras versões linguísticas, várias recorreram no entanto ao conceito mais lato de «obras»¹⁰. Deste modo, em minha opinião, não se pode ver no termo «anlæg», no ponto 10, alínea e), restrições quantitativas especiais. A circunstância de se julgar necessário, por exemplo, substituir um dique existente por um novo denota já, de modo puramente factual, uma alteração do *statu quo*. Um novo dique destinado a substituir um dique existente contém talvez outros materiais ou é talvez concebido de modo diferente do antigo. Só se edifica um novo dique em substituição do já existente se os custos da operação forem compensados por um certo número de alterações relativamente ao estado anterior e implicarem de um modo ou de outro vantagens. De qualquer maneira, um novo dique — permanecendo imutável tudo o resto — é susceptível de durar mais tempo do que um antigo. Além disso, as obras de

38. Para ser exaustivo, quero acrescentar algumas observações quanto à questão de saber se uma alteração de projectos referidos no Anexo II cai no âmbito de aplicação da directiva.

39. Resulta do artigo 2.º, n.º 1, da directiva que os *projectos* abrangidos pela directiva são definidos no artigo 4.º O facto de o artigo 4.º, n.º 2, se referir aos «projectos pertencentes às categorias enumeradas no Anexo II» e de o Anexo II, no seu ponto 12, se referir a «alterações dos projectos que constam do Anexo I» poderia ter como consequência que as alterações dos projectos constituíssem, em si mesmas, projectos na acepção da directiva. Cria-se assim uma concordância entre, por um lado, os artigos 1.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, da directiva, que evocam simplesmente projectos e, por outro, o Anexo II, que especifica de modo preciso esses projectos. O ponto 12 do Anexo II tem portanto por objectivo, em minha opinião, estabelecer que as alterações

10 — Na versão francesa, utiliza-se assim o termo «ouvrages», na versão italiana «opere» e na versão alemã «Arbeiten».

de projectos referidos no artigo 1.º ainda não acabados devem ser tratadas com base no artigo 4.º, n.º 2, da directiva, de modo que tais alterações de projectos referidos no Anexo I não estão apenas sujeitas a uma avaliação dos efeitos no ambiente quando a alteração excede em si mesma os limiares enunciados no Anexo I. Em contrapartida, não se podem tirar conclusões *a contrario* do ponto 12 do Anexo II. No que diz respeito à alteração tanto dos projectos referidos no Anexo I como dos projectos referidos no Anexo II, há assim que apreciar concretamente se a alteração é susceptível de ter efeitos significativos no ambiente, de modo que há que, eventualmente, proceder a um estudo do impacte ambiental, em conformidade com os artigos 5.º a 10.º da directiva.

da alteração do projecto e da necessidade de proceder a um novo estudo do impacte ambiental.

41. Uma interpretação segundo a qual alterações relativas aos projectos caem, de modo geral, no âmbito de aplicação da directiva tem, além disso, por efeito impedir que se procurem contornar as disposições da directiva, elaborando um projecto de menor envergadura, sem efeitos significativos no ambiente e não tendo, assim, que ser objecto de um estudo do impacte ambiental, e que se transforma seguidamente em qualquer coisa que é susceptível de ter efeitos significativos no ambiente ¹¹.

40. A finalidade da directiva, que é submeter projectos susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente a uma avaliação prévia do seu impacte ambiental, milita decisivamente em favor desta interpretação. Pode-se muito bem conceber que a alteração de um projecto referido no Anexo I ou no Anexo II possa ter efeitos significativos no ambiente. Uma eventual verificação nesse sentido deverá, no entanto, assentar numa apreciação concreta. Um regime baseado em limiares, como o contido no Anexo I, não é directamente adequado para fundamentar uma apreciação das consequências ambientais de alterações relativas a um projecto. Por exemplo, um aumento da capacidade de uma central eléctrica, de 300 MW para 550 MW, pode ter efeitos significativos no ambiente. O aumento não é, no entanto, de pelo menos 300 MW, razão pela qual não se trata, em si, de um projecto referido no Anexo I. O ponto 12 do Anexo II garante, nessa situação, que se procederá a uma análise concreta

42. Resumindo, sou de opinião que há que responder à segunda questão no sentido de que o ponto 10, alínea e), do Anexo II da directiva deve ser interpretado no sentido de que abrange todo o tipo de obras projectadas relativas aos diques ao longo de um curso de água, quer se trate da construção de um novo dique, da deslocação de um dique existente, do reforço e/ou do alargamento de um dique existente, da substituição de um dique pela construção de um novo dique no mesmo local, sem que seja mais sólido ou mais largo que o anterior dique, ou de uma conjugação de várias dessas obras.

¹¹ — V., a este respeito, o ponto 26 das minhas conclusões, de 21 de Fevereiro de 1995, no processo Comissão/Alemanha, já referido (Colect., p. I-2192).

A terceira questão

43. Através da terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende essencialmente saber se os artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da directiva devem ser interpretados no sentido de que os Estados-Membros são obrigados a proceder, relativamente a um determinado projecto, a um estudo do impacte ambiental, quando se deve pressupor, perante uma apreciação concreta, que o projecto é susceptível de ter efeitos significativos no ambiente e que, nessas condições, os Estados-Membros não cumpriram as obrigações que lhe incumbem por força da directiva quando fixam limiares que têm por efeito não desencadear, em tal caso, um estudo do impacte ambiental.

44. Na opinião do órgão jurisdicional de reenvio, resulta da directiva que os projectos constantes do Anexo II susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente, nomeadamente, devido à sua natureza, às suas dimensões ou à sua localização, devem ser objecto de um estudo do impacte ambiental. Os Kraaijeveld são desta opinião.

45. O Governo neerlandês, apoiado pelo Governo italiano, observa que o artigo 4.º, n.º 2, da directiva deixa aos Estados-Membros um poder de apreciação na determinação das circunstâncias em que há que proceder a um estudo do impacte ambiental

dos projectos referidos no Anexo II. A directiva não fixa qualquer limite a este respeito. Os limiares que figuram no decreto, relativos aos diques edificadas ao longo de cursos de água, foram fixados a partir da ideia de que existe uma estreita relação entre, por um lado, o comprimento e o perfil de um dique e, por outro, o impacte no ambiente. As autoridades examinaram, antes da fixação desses limiares, de que maneira os diques edificadas ao longo de cursos de água podem ter um impacte no ambiente. Assim, o Governo neerlandês é de opinião que os limites do poder discricionário reconhecido pela directiva não foram excedidos.

46. A Comissão observa que o artigo 2.º, n.º 1, da directiva prevê uma obrigação geral de proceder a um estudo do impacte ambiental de projectos que possam ter efeitos significativos no ambiente. O artigo 4.º, n.ºs 1 e 2, especifica essa obrigação. Os projectos referidos no Anexo I têm sempre efeitos significativos no ambiente e devem, assim, ser sempre objecto de um estudo de impacte ambiental. Os projectos referidos no Anexo II devem, pelo contrário, ser sujeitos a uma avaliação concreta com base nas suas características individuais. O artigo 4.º, n.º 2, confere aos Estados-Membros a faculdade de fixar critérios e limiares para facilitar essa avaliação. Todavia, os Estados-Membros estão sempre sujeitos, quando dessa fixação, à obrigação decorrente do artigo 2.º, n.º 1; por esta razão, não podem fixar critérios e limiares tais que nenhum projecto que possa ter efeitos significativos no ambiente seja submetido a um estudo do impacte ambiental. Na opinião da Comissão, numerosos elementos levam a pensar que os limiares fixados pelas autoridades neerlandesas, segundo os quais apenas os diques ao longo de cursos

de água com pelo menos 5 km de comprimento e um perfil de pelo menos 250 m² são objecto de um estudo do impacto ambiental, conduzem a que os projectos de diques ao longo de cursos de água são, regra geral, excluídos do âmbito de aplicação da directiva.

47. Convém fazer referência ao primeiro considerando da directiva, do qual resulta que a melhor política do ambiente consiste mais em evitar a criação de poluições ou de perturbações na origem, do que em combater posteriormente os seus efeitos. À luz desta consideração, a directiva institui um processo cujo objectivo é garantir que projectos que possam ter efeitos significativos no ambiente sejam sujeitos a uma avaliação prévia do seu impacto ambiental: v. o quinto considerando e o artigo 1.º, n.º 1, da directiva. Além disso, este objectivo está também na base do artigo 2.º, n.º 1, nos termos do qual os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que, antes da 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.

48. A directiva faz alusão aos efeitos no ambiente num sentido lato. No artigo 3.º, considera os efeitos directos e indirectos de um projecto sobre o homem, a fauna, a flora, o solo, o ar, o clima, a paisagem, a interacção entre estes factores, bem como os bens materiais e o património cultural. Toda uma série de factores devem assim ser examinados, uma vez que se trata de avaliar se um determinado projecto é susceptível de ter efeitos significativos no ambiente.

49. Nos n.ºs 39 e 40 do acórdão Comissão/Alemanha, já referido, relativo à central térmica de Großkrotzenburg, o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 2.º da directiva impõe uma obrigação não equívoca, a cargo da autoridade competente em cada Estado-Membro em matéria de aprovação dos projectos, de sujeitar alguns deles a uma avaliação dos seus efeitos no ambiente. Seguidamente, o Tribunal de Justiça declarou, nos referidos fundamentos, que o artigo 3.º, que define o conteúdo da avaliação e enumera os factores a ter em conta no decurso dessa avaliação, impõe do mesmo modo uma obrigação inequívoca a cargo das autoridades nacionais.

50. O artigo 4.º, n.º 2, nos termos do qual os projectos referidos no Anexo II são submetidos a uma avaliação sempre que os Estados-Membros considerarem que as suas características o exigem e que, para este fim, os Estados-Membros podem especificar determinados tipos de projectos a submeter a uma avaliação ou fixar critérios e/ou limiares a reter para poderem determinar quais os que devem ser submetidos a uma avaliação, deve ser interpretado à luz destas obrigações.

51. Em minha opinião, seria incompatível com estas obrigações interpretar o artigo 4.º, n.º 2, no sentido de que esta disposição deixa aos Estados-Membros um poder discricionário quanto à fixação das condições em que há

que proceder a um estudo do impacte ambiental dos projectos referidos no Anexo II. Se assim fosse, o artigo 2.º, n.º 1, nos termos do qual os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que, antes da concessão da aprovação, os projectos que possam ter um impacte significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização, sejam submetidos à avaliação dos seus efeitos, ficaria privado de qualquer conteúdo autónomo e seria interpretado, na realidade, fora do contexto da directiva. Tal interpretação não estaria em harmonia com o facto de à disposição do artigo 2.º, n.º 1, encarada à luz do quinto considerando e do artigo 1.º, n.º 1, da directiva, ser atribuída, segundo parece, uma função essencial para efeitos da delimitação do âmbito de aplicação da directiva. Segundo estas disposições, a directiva tem precisamente por objecto projectos susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente. Tal interpretação também não concordaria com o facto de, nos termos do seu segundo considerando, a directiva ter por objecto, além da protecção do ambiente, a aproximação das legislações dos Estados-Membros. Se se deixasse aos Estados-Membros um poder discricionário, daí poderiam resultar grandes diferenças entre os Estados-Membros no respeitante aos projectos que devem ser submetidos a um estudo do seu impacte ambiental.

52. À luz destas considerações, sou de opinião que o artigo 2.º, n.º 1, da directiva contém o critério de base que rege a oportunidade de submeter um projecto a um estudo do impacte ambiental e contém, assim, uma obrigação específica a cargo dos Estados-

-Membros¹². Esta obrigação implica que, tratando-se de apreciar se um projecto pode ter efeitos consideráveis no ambiente, os Estados-Membros devem proceder a uma apreciação concreta da questão de saber se o projecto pode ter tal efeito e, eventualmente, proceder a um estudo do impacte ambiental do projecto.

53. O texto do artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, é, em minha opinião, perfeitamente compatível com esta interpretação. Como foi referido, esta disposição autoriza, por um lado, os Estados-Membros a especificar certos tipos de projectos *que devem* ser objecto de uma avaliação e, por outro, autoriza-os a fixar os critérios e/ou limiares para determinar, entre os projectos pertencentes às categorias enumeradas no Anexo II, os que *devem* ser submetidos a uma avaliação. Os Estados-Membros podem, assim, fixar regras para tornar mais fácil a apreciação da questão de saber quais os projectos que podem ter efeitos significativos no ambiente. Se se sabe, por exemplo, que a descarga de cádmio é susceptível, para além de um certo nível, de ter tal efeito, os Estados-Membros podem prever a *obrigação* de proceder a um estudo do impacte ambiental dos projectos referidos no artigo 2.º, que ocasionem uma descarga dessa substância para além de tal limiar.

12 — Como indicou a Comissão no seu relatório sobre a directiva [COM(93) 28, p. 5], a directiva tem, em certos aspectos, o carácter de uma lei-quadro. São concedidas aos Estados-Membros largas possibilidades de exercer o seu próprio poder de apreciação no respeitante à transposição da directiva para a legislação nacional. Mas, não é de modo algum concedido aos Estados-Membros um poder discricionário. Como a Comissão observou nessa mesma passagem do texto, o respeito das exigências fundamentais constitui uma condição prévia.

54. Daqui não resulta, no entanto, que as descargas que não atinjam os limiares assim fixados nunca possam ter efeitos significativos no ambiente. Tal dependerá do grau de sensibilidade do ambiente atingido e é necessário, por conseguinte, examinar concretamente a eventualidade de um impacte considerável no ambiente, que justifique um estudo do impacte ambiental em aplicação das regras da directiva. O artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, também não é aliás formulado de modo a reconhecer aos Estados-Membros o direito de não proceder a tal estudo em todos os casos em que não for ultrapassado um limiar fixado. Os Estados-Membros podem fixar critérios e limiares que determinem uma *obrigação* de proceder a um estudo do impacte ambiental em conformidade com as regras da directiva, mas essa disposição é omissa quanto à possibilidade que os Estados-Membros teriam de fixar critérios e limiares segundo os quais *não há* que proceder a tal estudo do impacte ambiental. Assim, pode-se pressupor que o objectivo prosseguido não é dispensar os Estados-Membros de proceder a uma avaliação concreta, mas sim autorizar a definição de critérios e de limiares com vista a delimitar projectos relativamente aos quais se sabe por experiência, no Estado-Membro em causa — como é sempre o caso para os projectos referidos no Anexo I —, que os mesmos são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente, de modo que os Estados-Membros evitam a carga administrativa de dever examinar essa questão em cada caso concreto.

55. Um limiar, na acepção da directiva, será geralmente um valor quantificado, por exemplo, uma dada concentração de metais pesados ou uma dada emissão de enxofre no ar, cuja ultrapassagem dá origem à obrigação de

proceder a um estudo do impacte ambiental. Pode-se pressupor que o termo «critérios» remete, por seu lado, para outros instrumentos, como a capacidade ou as dimensões de uma instalação, por exemplo, o número de animais destinados a estar numa pocilga, número que poderá ser decisivo para saber se há, regra geral, que proceder a um estudo do impacte ambiental.

56. Esta interpretação é corroborada pelo teor do artigo 2.º, n.º 3, da directiva, nos termos do qual os Estados-Membros podem, em casos excepcionais, isentar um projecto *específico*, na totalidade ou em parte, das disposições previstas na directiva, mas unicamente na condição de respeitarem as condições muitos estritas enunciadas nessa disposição. Os Estados-Membros não podem, em contrapartida, isentar grupos de projectos ou categorias completas de projectos do processo de avaliação do impacte ambiental.

57. À luz das considerações precedentes, sou de opinião que o artigo 4.º tem as três funções seguintes:

— determinar quais as categorias de projectos que são abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva,

- distinguir uma série de projectos (projectos referidos no Anexo I) que, segundo o legislador comunitário, são susceptíveis, regra geral, de ter efeitos significativos no ambiente, razão pela qual deve ser sempre feito um estudo do impacte ambiental,
- impacte ambiental: v. o artigo 4.º, n.º 1, da directiva.
- recensear o grupo principal de projectos (projectos referidos no Anexo II) relativamente aos quais, na opinião do legislador comunitário, não se pode, *a priori*, proceder a uma avaliação geral da questão de saber se o ambiente poderia ser consideravelmente afectado, e em relação aos quais é assim necessário proceder a uma avaliação concreta desse aspecto, entendendo-se, contudo, que cada Estado-Membro pode definir determinados tipos de projectos à escala nacional em relação aos quais *deve* haver avaliação, e fixar critérios ou limiares, determinando no plano nacional uma *obrigação* de avaliar sob a perspectiva ecológica os projectos destinados a ser realizados no plano nacional.

58. Esta repartição pode ser ilustrada através de um exemplo. Uma central térmica convencional, de uma capacidade de pelo menos 300 MW, é geralmente considerada uma fonte importante de poluição. A emissão proveniente de uma tal central térmica envolve, designadamente, CO₂ e partículas ácidas, que afectam directamente o solo, a água, a flora, a fauna e talvez também o clima. Assim, é conforme aos objectivos da directiva garantir que, no respeitante a tais instalações, será sempre feito um estudo do

59. Pelo contrário, se se tratar, por exemplo, da edificação de um dique ao longo de um curso de água, não é de modo algum evidente que o ambiente possa ser significativamente afectado. Tal dependerá das dimensões do dique e da sua localização. A construção de um dique de dimensões modestas num domínio natural intacto é susceptível de ter um impacte mais importante na paisagem, na flora e na fauna do que um grande dique que substitua um dique existente, mais pequeno. Além de modificar a paisagem natural, o novo dique — mesmo de modestas dimensões —, edificado num domínio natural intacto, poderia destruir as condições de vidas das rãs e outras espécies animais.

60. Do mesmo modo, o alargamento de um dique existente poderá, em função da sua localização, afectar mais o ambiente do que a construção de um novo dique. Em caso de alargamento de um dique existente numa zona natural, poderá acontecer que uma zona húmida, até aí poupada, seja votada ao desaparecimento, com a consequência de serem afectadas as condições de existência de espécies animais ou vegetais eventualmente raras. Em contrapartida, no caso de construção de um novo dique numa zona industrial, onde não existem fauna e flora especiais, pode-se pressupor que esse dique não é em si mesmo susceptível de ter efeitos significativos no ambiente, uma vez que não acrescenta nada de essencial ao impacte negativo que a

presença de uma indústria na região já exerceu a nível do ambiente local.

Estes exemplos ilustram a necessidade, se se quiserem atingir os objectivos da directiva, de se proceder a uma avaliação concreta dos projectos constantes do Anexo II.

questão no sentido de que as disposições dos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da directiva devem ser interpretadas no sentido de que os Estados-Membros têm a obrigação de examinar se os projectos mencionados no Anexo II da directiva podem ter efeitos significativos no ambiente e, sendo caso disso, assegurar que seja realizado um estudo relativo aos efeitos, de acordo com os artigos 5.º a 10.º da directiva.

A quarta questão

61. Resumindo, penso que o artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, não confere aos Estados-Membros um poder discricionário para determinar quais os projectos referidos no Anexo II que devem ser sujeitos a um estudo do impacte ambiental, nem a faculdade de substituir a apreciação concreta por uma regra fixa, segundo a qual não há que proceder a um estudo do impacte ambiental¹³. Quando fixam critérios e limiares tais que projectos susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente não são objecto de um estudo do impacte ambiental, ou tais que as autoridades competentes não tomam em consideração todos os factores pertinentes relativamente a um dado projecto, os Estados-Membros agem, em minha opinião, em violação das obrigações que lhes incumbem por força do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 3.º

62. À luz das observações precedentes, proponho ao Tribunal que responda à terceira

63. A quarta questão do órgão jurisdicional de reenvio abrange, na realidade, duas questões distintas: o órgão jurisdicional de reenvio deseja saber se o artigo 2.º, n.º 1, da directiva tem efeito directo e se essa disposição pode, eventualmente, ser aplicada por um órgão jurisdicional nacional, mesmo que não tenha sido invocada no âmbito do litígio pendente nesse órgão jurisdicional. Considero que se deve responder separadamente a cada uma destas duas questões.

Efeito directo?

64. O órgão jurisdicional de reenvio é de opinião que, no caso de uma resposta afirmativa à terceira questão, se pode considerar estar-se em presença de uma disposição precisa e incondicional na directiva. Os Kraaijeveld concordam, igualmente quanto a este aspecto, com a opinião do órgão jurisdicional de reenvio.

13 — V., neste sentido, as conclusões do advogado-geral P. Léger, de 11 de Janeiro de 1996, no processo C-133/94, Comissão/Bélgica, Colect., p. I-2323, ponto 50.

65. O Governo neerlandês, o Governo do Reino Unido e o Governo italiano alegam que o artigo 2.º, n.º 2, não tem efeito directo. Segundo os Governos neerlandês e italiano, o facto de o artigo 2.º, n.º 1, remeter para o artigo 4.º tem por consequência que esta disposição não tenha conteúdo autónomo. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, os Estados-Membros são livres de apreciar se é necessário proceder a um estudo do impacte ambiental no respeitante aos projectos referidos no Anexo II. O Governo do Reino Unido observa que a própria directiva não especifica os indivíduos que podem invocar os direitos pretensamente retirados da directiva nem a autoridade contra a qual poderiam invocar tais direitos.

66. A Comissão observa que o artigo 2.º, n.º 1, contém uma obrigação clara. Além disso, não é deixada qualquer margem de manobra aos Estados-Membros quanto ao resultado a atingir. Assim, esta disposição tem, na opinião da Comissão, efeito directo.

67. A título de introdução, remeto para o que o Tribunal de Justiça declarou no seu acórdão de 24 de Julho de 1994, *Faccini Dori*¹⁴, ou seja «... seria inaceitável que o Estado a que o legislador comunitário impôs a adopção de determinadas regras destinadas a reger as suas relações — ou as das entidades estatais — com os particulares, e a conferir a estes o benefício de certos direitos, possa invocar a inexecução dos seus deveres

para privar os particulares do benefício de tais direitos».

Assim, o Tribunal de Justiça, na sua jurisprudência, declarou que, sempre que as disposições de uma directiva se mostrem, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas, estas disposições podem ser invocadas, na falta de medidas de execução tomadas dentro dos prazos, contra qualquer disposição nacional não conforme à directiva, ou ainda se as mesmas definirem direitos que os particulares possam invocar contra o Estado¹⁵.

68. Os particulares podem portanto invocar, em relação às autoridades, disposições precisas e incondicionais de uma directiva, a fim de afastar a aplicação de normas nacionais contrárias ou de garantir direitos que possam resultar das referidas disposições¹⁶.

69. No caso em apreço, não se trata de uma situação em que as autoridades procuram

15 — V., por exemplo, acórdãos de 19 de Novembro de 1991, *Francovich e o. (C-6/90 e C-9/90, Colect., p. I-5357, n.º 11)*, e de 19 de Janeiro de 1982, *Becker (8/81, Recueil, p. 53, n.º 25)*.

16 — V. Jarass, H. — «Folgen der innerstaatlichen Wirkung von EG-Richtlinien», *NJW*, 1991, p. 2665, secção II. Como exemplo da situação referida em primeiro lugar, pode-se citar o acórdão *Becker*, mencionado na nota 15, *supra*. Como exemplo da situação referida em último lugar, pode-se remeter para o acórdão de 13 de Julho de 1989, *Enichem Base e o. (380/87, Colect., p. 2491)*, no qual o Tribunal concluiu, no entanto, que a disposição pertinente da directiva não conferia qualquer direito subjectivo.

14 — C-91/92, Colect., p. I-3325, n.º 23.

aplicar uma regra nacional contrária contra um particular. A questão é, pelo contrário, a de saber se o Estado-Membro cumpriu as obrigações decorrentes da directiva. Assim, há que examinar se se podem inferir dessas obrigações direitos para os particulares.

um particular, quando impõe uma obrigação que não é acompanhada de qualquer condição nem sujeita à intervenção de qualquer acto das instituições da Comunidade ou dos Estados-Membros ¹⁷.

70. Nos termos do artigo 6.º, n.º 2, da directiva, os Estados-Membros devem assegurar que todos os pedidos de aprovação, bem como as informações recolhidas, sejam colocados à disposição do público e que seja dada ao público interessado a possibilidade de exprimir a sua opinião antes de o projecto ser iniciado. Assim, a directiva impõe aos Estados-Membros que instituam um processo de audição, concedendo aos particulares o direito de serem ouvidos. Se a execução da directiva por um Estado-Membro tiver por efeito subtrair projectos, que podem ter efeitos significativos no ambiente, a um estudo do impacte ambiental, o cidadão é impedido de exercer o seu direito de ser ouvido. A transposição errada de uma directiva pelo Estado-Membro priva assim o cidadão de um direito que lhe é concedido pela directiva. Observe-se que, verosimilmente, os Kraaijeveld fazem parte desse «público interessado», uma vez que, segundo as informações disponíveis, o projecto tem sérias consequências na actividade económica da empresa Kraaijeveld e o. À luz destas considerações, penso que os artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, conjugados com o artigo 6.º, n.º 2, da directiva, conferem direitos aos particulares.

71. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma disposição é incondicional e suficientemente precisa para ser invocada por

72. Como foi referido, o artigo 2.º, n.º 1, da directiva contém, em minha opinião, uma obrigação específica, em relação aos Estados-Membros, de realizar um estudo do impacte ambiental relativo aos projectos susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente. Tal como foi dito, o Tribunal de Justiça, no seu acórdão Comissão/Alemanha, relativo à central térmica de Großkrotzenburg, declarou que o artigo 2.º impõe uma obrigação inquévoca de assegurar que certos tipos de projectos sejam submetidos a uma avaliação dos seus efeitos no ambiente. Também em minha opinião, resulta desta declaração que a obrigação imposta no artigo 2.º, n.º 1, é suficientemente precisa.

73. Dizer a partir de que momento um impacte pode ser considerado significativo, coloca uma questão de competência. Não se trata todavia de uma competência discricionária ou de uma competência cujo exercício está sujeito à intervenção de outros actos jurídicos. Trata-se, em contrapartida, de uma competência legalmente definida, que se presta perfeitamente a uma fiscalização jurisdicional à luz do conjunto das circunstâncias

17 — V., por exemplo, acórdão de 23 de Fevereiro de 1994, Comitato di coordinamento per la difesa della cava e o. (C-236/92, *Collect.*, p. I-483, n.º 9 e 10).

concretas que envolvem um determinado projecto. Pelo contrário, resulta da obrigação referida no artigo 2.º, n.º 1, de proceder a uma avaliação concreta, que os Estados-Membros não têm o direito de aplicar essa disposição de modo a que essa apreciação seja sujeita à aplicação de uma regra fixa que proíbe de modo geral a avaliação de certos projectos do ponto de vista do seu impacto ambiental. Os Estados-Membros podem certamente definir os critérios operacionais, mas não suprimir a obrigação de exercer o poder de apreciação imposto por essa disposição.

74. À luz das considerações precedentes, sou de opinião que o artigo 2.º, n.º 1, da directiva tem efeito directo.

Aplicação ex officio?

75. Como foi referido, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, por último, se o artigo 2.º, n.º 1, deve servir de base ao raciocínio do órgão jurisdicional nacional, mesmo que essa disposição não tenha sido invocada no âmbito do litígio pendente nesse órgão jurisdicional.

76. O órgão jurisdicional de reenvio é de opinião que há que responder afirmativamente a esta questão. Caso contrário, tal

poderia significar que uma parte do direito comunitário, de categoria superior, seria posta à margem.

77. Os Kraaijeveld observam que alegaram, no âmbito da causa principal, a questão da compatibilidade com o direito comunitário.

78. O Governo neerlandês, o Governo do Reino Unido, o Governo italiano e a Comissão remetem para a jurisprudência actual do Tribunal de Justiça. Além disso, a Comissão observa que o direito neerlandês, aparentemente, não se opõe a que o órgão jurisdicional de reenvio, num processo como o presente, aplique o direito comunitário por sua própria iniciativa. O Nederlandse Raad van State é um órgão jurisdicional administrativo que não está vinculado pelo princípio normalmente aplicável em direito civil, segundo o qual o órgão jurisdicional deixa às partes o cuidado de delimitar o âmbito de acção.

79. No seu acórdão de 14 de Dezembro de 1995, Van Schijndel e Van Veen¹⁸, o Tribunal de Justiça declarou que um órgão jurisdicional nacional, que tem a faculdade de aplicar *ex officio* regras de direito que não foram invocadas, é obrigado a aplicar uma disposição do direito comunitário, mesmo que a parte que tem interesse na sua aplicação não a tenha invocado.

18 — C-430/93 e C-431/93 (Collect., p. I-4705, n.ºs 14 e 15).

80. Além disso, resulta do acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de Dezembro de 1995, Peterbroeck ¹⁹, que o direito comunitário pode opor-se à aplicação de uma norma processual nacional que impeça o órgão jurisdicional nacional de apreciar *ex officio* a compatibilidade de um acto de direito interno com uma disposição comunitária, quando esta última não foi invocada pelo particular. É esse o caso, se a norma processual nacional tornar impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito comunitário. Para verificar se é esse efectivamente o caso, há que analisar, segundo o n.º 14 dos fundamentos, de modo concreto, a disposição em causa, tendo em conta o contexto em que ela se insere, bem como a sua relação com os princípios que estão na base do sistema jurisdicional nacional. Como observa a Comissão, não há, no entanto, informações quanto à questão de saber se o direito processual neer-

landês se opõe a que o órgão jurisdicional de reenvio aplique *ex officio* o direito comunitário, ou sobre o contexto em que essa regra se deve inserir. Em minha opinião, faltam elementos necessários para uma resposta aprofundada a esta questão.

81. À luz das considerações precedentes, sou de opinião que há que responder à quarta questão do órgão jurisdicional de reenvio no sentido de que o artigo 2.º, n.º 1, da directiva tem efeito directo e que o órgão jurisdicional nacional que tenha a possibilidade, segundo o direito nacional, de aplicar *ex officio* normas jurídicas que não foram invocadas, deve aplicar essa disposição mesmo se ela não foi invocada pela parte que tem interesse na sua aplicação.

Conclusões

82. Tendo em conta as considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda às questões apresentadas pelo *Nederlandse Raad van State, Afdeling Bestuursrechtspraak*, da forma seguinte:

- «1) A expressão ‘obras de canalização e de regularização dos cursos de água’, que figura no Anexo II, ponto 10, alínea e), 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, deve ser interpretada no sentido de que engloba os diques ao longo de um curso de água.
- 2) O Anexo II, ponto 10, alínea e), da Directiva 85/337 deve ser interpretado no sentido de que abrange todo o tipo de obras projectadas relativas a diques ao

¹⁹ — C-312/93, *Collect.*, p. I-4599.

longo de um curso de água, quer se trate da construção de um novo dique, da deslocação de um dique existente, do reforço e/ou do alargamento de um dique existente, da substituição de um dique pela construção de um novo dique no mesmo local, sem que seja mais sólido ou mais largo que o anterior dique, ou de uma conjugação de várias dessas obras.

- 3) As disposições dos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da Directiva 85/337 devem ser interpretadas no sentido de que os Estados-Membros têm a obrigação de examinar se os projectos mencionados no Anexo II da directiva podem ter efeitos significativos no ambiente e, sendo caso disso, assegurar que seja realizado um estudo relativo aos efeitos, de acordo com os artigos 5.º a 10.º da directiva.
- 4) O artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 85/337 tem efeito directo, e um órgão jurisdicional nacional que tenha a possibilidade, segundo o direito nacional, de aplicar *ex officio* normas jurídicas que não foram invocadas, deve aplicar esta disposição mesmo se ela não foi invocada pela parte que tem interesse na sua aplicação.»