

SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA
de 9 de agosto de 1994 *

En el asunto C-396/92,

que tiene por objeto una petición dirigida al Tribunal de Justicia, con arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, por el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, destinada a obtener, en el litigio pendiente ante dicho órgano jurisdiccional entre

Bund Naturschutz in Bayern eV,

Richard Stahnsdorf y 40 más

y

Freistaat Bayern,

y

Stadt Vilsbiburg,

Landkreis Landshut,

partes coadyuvantes,

* Lengua de procedimiento: alemán.

una decisión prejudicial sobre 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 ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9),

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

integrado por los Sres.: O. Due, Presidente; G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco y D.A.O. Edward, Presidentes de Sala; C.N. Kakouris (Ponente), R. Joliet, F.A. Schockweiler, G.C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P.J.G. Kapteyn y J.L. Murray, Jueces;

Abogado General: Sr. C. Gulmann;
Secretario: Sr. H.A. Rühl, administrador principal;

consideradas las observaciones escritas presentadas:

- En nombre del Bund Naturschutz in Bayern eV, por el Sr. U. Kaltenecker, Abogado de Landshut;
- en nombre de los demandantes en el asunto principal indicados bajo los n^{os} 5 a 41, Birnkammer y otros, por el Sr. E. Schönefelder, Abogado de Múnich;
- en nombre del Freistaat Bayern, por el Sr. M.A. Dausen, Profesor en la Universidad de Bamberg;
- en nombre de la Stadt Vilsbiburg, por el Sr. P. Barteit, primer Bürgermeister;

- en nombre de la República Federal de Alemania, por los Sres. E. Röder, Ministerialrat en el Bundesministerium für Wirtschaft, y Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor en el mismo Ministerio, en calidad de Agentes;
- en nombre del Reino de los Países Bajos, por el Sr. A. Bos, juridisch adviseur en el Ministerie van Buitenlandse zaken, en calidad de Agente;
- en nombre del Reino Unido, por la Sra. S. Cochrane, Treasury Solicitor, en calidad de Agente, y por el Sr. Derrick Wyatt, Barrister;
- en nombre de la Comisión de las Comunidades Europeas, por el Sr. R. Wägenbaur, Consejero Jurídico principal, en calidad de Agente, y M^e A. Böhlke, Abogado de Bruselas;

habiendo considerado el informe para la vista;

oídas las observaciones orales del Bund Naturschutz in Bayern eV; de Birnkammer y otros; del Freistaat Bayern; de la Stadt Vilsbiburg, representada por los Sres. P. Barteit y G. Nord, segundo Bürgermeister; de los Gobiernos alemán y del Reino Unido, representado por la Sra. S.L. Hudson, Assistant Treasury Solicitor, y por el Sr. D. Wyatt, QC, y de la Comisión, expuestas en la vista de 22 de marzo de 1994;

oídas las conclusiones del Abogado General, presentadas en audiencia pública el 3 de mayo de 1994;

dicta la siguiente

Sentencia

- 1 Mediante resolución de 5 de noviembre de 1992, recibida en el Tribunal de Justicia el 18 de noviembre siguiente, el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof planteó, con

arreglo al artículo 177 del Tratado CEE, tres cuestiones prejudiciales sobre 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 ambiente (DO L 175, p. 40; EE 15/06 p. 9; en lo sucesivo, «Directiva»).

2 Dichas cuestiones se suscitaron en el marco de varios litigios entre el Bund Naturschutz in Bayern eV, organización ecologista, y otros 41 demandantes, principalmente agricultores, y el Freistaat Bayern (Estado federado de Baviera) sobre la conformidad con las exigencias establecidas por la Directiva del procedimiento de aprobación de los planes de construcción de dos tramos de la nueva carretera federal B 15 en Baviera.

3 La Directiva fue adoptada con base en los artículos 100 y 235 del Tratado CEE. Según su primer considerando, los programas de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente «[...] afirman la necesidad de tener en cuenta, lo antes posible, las repercusiones sobre el medio ambiente de todos los procesos técnicos de planificación y decisión [...]», y, según su octavo considerando, «[...] los proyectos que pertenecen a determinadas clases tienen repercusiones notables sobre el medio ambiente y [...] deben, en principio, someterse a una evaluación sistemática».

4 El artículo 1 de la Directiva dispone:

«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.

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;
- [...]»

5 El apartado 1 del artículo 2 de la Directiva dispone que «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. Estos proyectos se definen en el artículo 4».

6 Según el apartado 2 del mismo artículo, «la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente podrá integrarse en los procedimientos existentes de autorización de los proyectos en los Estados miembros o, a falta de ello, en otros procedimientos o en los procedimientos que deberán establecerse para satisfacer los objetivos de la presente Directiva», y, según su apartado 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». Sin embargo, con arreglo a la misma disposición, los Estados miembros deben entonces examinar la conveniencia de otra forma de evaluación e informar a la Comisión sobre los motivos que justifican la excepción concedida.

7 El apartado 1 del artículo 4 de la Directiva dispone por otra parte que «Sin perjuicio del apartado 3 del artículo 2, los proyectos pertenecientes a las clases

enumeradas en el Anexo I se someterán a una evaluación, de conformidad con los artículos 5 a 10». El referido Anexo I hace referencia en su apartado 7, entre otros proyectos, a la construcción de autopistas y de vías rápidas.

8 Los artículos del 5 al 10 contienen disposiciones relativas, en particular, a las medidas necesarias que deben ser adoptadas por los Estados miembros para que el titular del proyecto proporcione determinadas informaciones, para que se consulte a las autoridades nacionales, pero también a los demás Estados miembros que puedan verse afectados por el proyecto de que se trate, y para que el público sea informado. Con respecto a este último, el apartado 2 del artículo 6 establece, más particularmente, que los Estados miembros procurarán que toda solicitud de autorización así como las informaciones proporcionadas por el titular del proyecto estén a disposición del público, que debe tener la posibilidad de expresar su opinión.

9 Con arreglo al apartado 1 del artículo 12 de la Directiva, los Estados miembros deben adoptar las medidas necesarias para cumplirla en un plazo de tres años a partir de su notificación. Dado que la Directiva fue notificada a los Estados miembros el 3 de julio de 1985, este plazo expiró el 3 de julio de 1988.

10 Resulta de los autos que, en la República Federal de Alemania, la adaptación del Derecho interno a la Directiva se produjo tardíamente por medio de la Ley de 12 de febrero de 1990, que entró en vigor el 1 de agosto de 1990 (BGBl. 1990 I, p. 205). Dicha Ley de adaptación del Derecho interno contiene en su artículo primero la «Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung» (Ley sobre Evaluación del Impacto Ambiental; en lo sucesivo, la «UVPG»). El apartado 1 del artículo 22 de la UVPG establece un régimen transitorio, según el cual los procedimientos ya iniciados deben ser tramitados hasta su conclusión con arreglo a las disposiciones de dicha Ley cuando el proyecto aún no haya sido hecho público en el momento de la entrada en vigor de la Ley de que se trata.

- 11 Se introdujo así un régimen por el que quedan exentos de las exigencias establecidas por la Directiva los procedimientos de autorización iniciados, cuando el proyecto al que se refieran ya hubiera sido hecho público en el momento de la entrada en vigor de la Ley de que se trata, esto es, el 1 de agosto de 1990.

- 12 El litigio principal se refiere a la construcción de dos tramos de la nueva carretera federal B 15 en Baviera, enlace viario con una longitud total de 130 kilómetros, cuyos planos y trazado fueron aprobados hace muchos años. El primer tramo objeto del litigio es el de Geisenhausen-Haarbach, con una longitud total de 6,9 kilómetros; el segundo, conocido con el nombre de «variante de Vilstal», y con una longitud de aproximadamente tres kilómetros, debe enlazar la nueva carretera B 15 con la carretera B 388 para servir de circunvalación a la ciudad de Vilsbiburg.

- 13 De la resolución de remisión se desprende que la Dirección de Autopistas de Baviera, titular del proyecto de construcción, presentó solicitudes de aprobación de los planes de los dos tramos de que se trata el 7 de septiembre de 1988 y el 9 de noviembre de 1989, esto es, con posterioridad al 3 de julio de 1988, fecha de expiración del plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva, y con anterioridad al 1 de agosto de 1990, fecha de entrada en vigor de la Ley de adaptación. Dichos planes fueron sometidos a información pública a finales del año 1989. Mediante dos decisiones de 16 de diciembre de 1991, el Gobierno de Baja Baviera aprobó los proyectos considerados. De conformidad con el apartado 1 del artículo 22 de la UVPG, antes citado, no se efectuó evaluación alguna del impacto ambiental de dichos proyectos, de acuerdo con las exigencias de la Directiva.

- 14 El Bund Naturschutz in Bayern eV y los otros 41 interesados interpusieron ante el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof recursos de anulación contra las dos referidas decisiones de aprobación. Los demandantes mantuvieron que la Directiva, a la que se adaptó fuera de plazo el Derecho interno en la República Federal de Alemania,

no permitía establecer un régimen transitorio nacional como el previsto por el apartado 1 del artículo 22 de la UVPG.

- 15 Por albergar dudas en cuanto a la conformidad del régimen transitorio de que se trata con los preceptos de la Directiva, el órgano jurisdiccional nacional suspendió el procedimiento y planteó al Tribunal de Justicia las cuestiones prejudiciales siguientes:

«1) ¿Debe interpretarse el artículo 12 de la Directiva en el sentido de que

- a) obligaba a los Estados miembros a adoptar a más tardar el 3 de julio de 1988 las medidas necesarias para que todos los proyectos públicos autorizados por primera vez después de esa fecha, comprendidos en el ámbito de aplicación de la Directiva, cumplan sus preceptos,

o en el sentido de que

- b) aunque los Estados miembros tenían que adoptar las medidas necesarias a más tardar el 3 de julio de 1988, mantenían sin embargo la facultad de establecer un régimen transitorio para los procedimientos de autorización ya iniciados?

2) Si debe responderse a la primera cuestión en el sentido indicado en b):

¿Debe interpretarse el artículo 12 de la Directiva en el sentido de que

- a) la fecha límite determinante para las normas transitorias debe ser el 3 de julio de 1988,

o en el sentido de que

- b) los Estados miembros pueden, en el marco de un régimen transitorio, basarse en la posterior entrada en vigor de las medidas nacionales de adaptación a la Directiva?

- 3) Si debe responderse a la segunda cuestión en el sentido indicado en b):

¿Debe entenderse el concepto de proyecto de los artículos 1, 3 y 4 y del nº 7 del Anexo de la Directiva, en su aplicación a las autopistas y vías rápidas, en el sentido de que el impacto ambiental debe evaluarse

- a) solamente por lo que respecta al tramo de carretera para el que se ha solicitado autorización,

o

- b) por lo que respecta a todo el trazado del enlace viario, y no sólo al terreno ocupado por dicho tramo?»

En cuanto a las dos primeras cuestiones

- 16 Como se ha indicado en el apartado 13, *supra*, resulta de la resolución de remisión que el procedimiento en el que se emitieron las dos decisiones de autorización que constituyen el objeto del litigio principal se inició con posterioridad al 3 de julio de 1988, fecha en que expiró el plazo de adaptación del Derecho interno a la Directiva. Este es el elemento a cuya luz han de examinarse las dos primeras cuestiones.
- 17 Mediante dichas cuestiones, el órgano jurisdiccional nacional pide en esencia que se dilucide si el apartado 1 del artículo 12 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que permite a un Estado miembro que haya adaptado su ordenamiento jurídico nacional a la misma con posterioridad al 3 de julio de 1988, fecha de expiración del plazo de adaptación, dispensar, mediante una disposición transitoria, de las obligaciones relativas a la evaluación del impacto ambiental exigida por la Directiva a los proyectos cuyo procedimiento de autorización se había iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley nacional de adaptación del Derecho interno a dicha Directiva, pero con posterioridad al 3 de julio de 1988.
- 18 Hay que destacar al respecto que la Directiva no contiene ninguna disposición que permita interpretarla en el sentido de que autoriza a los Estados miembros a eximir de la obligación de evaluación del impacto ambiental a los proyectos cuyos procedimientos de autorización se hayan iniciado después de la fecha límite del 3 de julio de 1988. Muy al contrario, todas las disposiciones de la Directiva fueron formuladas en función de la premisa de que los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros se deberían de haber adaptado a ella a más tardar el 3 de julio de 1988.
- 19 Por consiguiente, independientemente de si la Directiva permite a un Estado miembro establecer un régimen transitorio relativo a los procedimientos de autorización iniciados y ya en trámite antes de la fecha límite del 3 de julio de 1988, la Directiva se opone en todo caso a que, para procedimientos iniciados después de dicha fecha, se establezca un régimen como el que constituye el objeto del asunto principal, mediante una Ley nacional que, vulnerando la Directiva, adapte fuera de

plazo el Derecho interno a la misma. Tal interpretación provocaría un aplazamiento de la fecha límite de 3 de julio de 1988 y sería contraria a las obligaciones que se derivan de dicha Directiva.

- 20 Procede pues responder a las dos primeras cuestiones planteadas que el apartado 1 del artículo 12 de la Directiva debe interpretarse en el sentido de que no permite a un Estado miembro que haya adaptado su ordenamiento jurídico nacional a la Directiva con posterioridad al 3 de julio de 1988, fecha de expiración del plazo de adaptación, dispensar, mediante disposición transitoria, de las obligaciones relativas a la evaluación del impacto ambiental exigida por la Directiva a los proyectos cuyo procedimiento de aprobación se había iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley nacional de adaptación del Derecho interno a dicha Directiva, pero con posterioridad al 3 de julio de 1988.

En cuanto a la tercera cuestión

- 21 La tercera cuestión se plantea únicamente para el caso en que la respuesta a las dos primeras cuestiones hubiera sido contraria a la que acaba de exponerse. Dado que no es tal la respuesta del Tribunal de Justicia, no procede responder a la tercera cuestión.

Costas

- 22 Los gastos efectuados por el Gobierno del Reino Unido, por los Gobiernos alemán y neerlandés y por la Comisión de las Comunidades Europeas, que han presentado observaciones ante este Tribunal de Justicia, no pueden ser objeto de reembolso. Dado que el procedimiento tiene, para las partes del litigio principal, el carácter de

un incidente promovido ante el órgano jurisdiccional nacional, corresponde a éste resolver sobre las costas.

En virtud de todo lo expuesto,

EL TRIBUNAL DE JUSTICIA,

pronunciándose sobre las cuestiones planteadas por el Bayerischer Verwaltungsgerichtshof mediante resolución de 5 de noviembre de 1992, declara:

El apartado 1 del artículo 12 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 no permite a un Estado miembro que haya adaptado su ordenamiento jurídico nacional a la Directiva con posterioridad al 3 de julio de 1988, fecha de expiración del plazo de adaptación, dispensar, mediante disposición transitoria, de las obligaciones relativas a la evaluación del impacto ambiental exigida por la Directiva a los proyectos cuyo procedimiento de aprobación se había iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley nacional de adaptación del Derecho interno a dicha Directiva, pero con posterioridad al 3 de julio de 1988.

Due	Mancini	Moitinho de Almeida	Díez de Velasco
	Edward	Kakouris	Joliet
Schockweiler		Rodríguez Iglesias	Grévisse
Zuleeg		Kapteyn	Murray

Pronunciada en audiencia pública en Luxemburgo, a 9 de agosto de 1994.

El Secretario

El Presidente

R. Grass

O. Due