



Recopilación de la Jurisprudencia

CONCLUSIONES DE LA ABOGADO GENERAL
SRA. JULIANE KOKOTT
presentadas el 7 de agosto de 2018¹

Asunto C-461/17

Brian Holohan y otros
contra
An Bord Pleanála,
coadyuvante:
National Parks and Wildlife Service (NPWS)

[Petición de decisión prejudicial planteada por la High Court (Tribunal Superior, Irlanda)]

Petición de decisión prejudicial — Medio ambiente — Directiva 92/43/CEE — Conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres — Directiva 2011/92/UE — Evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privado sobre el medio ambiente — Zona especial de conservación — Adecuada evaluación de las repercusiones de un proyecto en un lugar — Proyecto de desarrollo vial — Motivación — Alternativas»

I. Introducción

1. El Derecho de la Unión Europea en materia de medio ambiente requiere diversas evaluaciones de impacto ambiental. Para algunos proyectos son de especial relevancia la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente con arreglo a la Directiva EIA² y la adecuada evaluación de las repercusiones teniendo en cuenta los objetivos de conservación de zonas protegidas con arreglo a la Directiva sobre los hábitats.³
2. La presente petición de decisión prejudicial, motivada por la autorización de una carretera de circunvalación en Kilkenny (Irlanda), da ocasión al Tribunal de Justicia de precisar los requisitos materiales que se imponen a dichas evaluaciones, en particular con respecto a las especies afectadas por el proyecto y al estudio de alternativas.
3. Resultan especialmente problemáticas las cuestiones sobre el tratamiento de las alternativas en la evaluación de impacto ambiental, pero todas las respuestas a las cuestiones planteadas pueden hacer una valiosa contribución a la seguridad jurídica en el desarrollo de ambos tipos de evaluación.

¹ Lengua original: alemán.

² Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2011, L 26, p. 1; en lo sucesivo, «Directiva EIA»).

³ Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (DO 1992, L 206, p. 7), en su versión modificada por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013 (DO 2013, L 158, p. 193; en lo sucesivo, «Directiva sobre los hábitats»).

II. Marco jurídico

A. Derecho de la Unión

1. Directiva sobre los hábitats

4. El artículo 1, letra e), de la Directiva sobre los hábitats define del siguiente modo el estado de conservación de un hábitat:

«El conjunto de las influencias que actúan sobre el hábitat natural de que se trate y sobre las especies típicas asentadas en el mismo y que pueden afectar a largo plazo a su distribución natural, su estructura y funciones, así como a la supervivencia de sus especies típicas en el territorio a que se refiere el artículo 2.

El “estado de conservación” de un hábitat natural se considerará “favorable” cuando:

- su área de distribución natural y las superficies comprendidas dentro de dicha área sean estables o se amplíen, y
- la estructura y las funciones específicas necesarias para su mantenimiento a largo plazo existan y puedan seguir existiendo en un futuro previsible,

y

- el estado de conservación de sus especies típicas sea favorable con arreglo a la letra i).»

5. El artículo 2, apartados 2 y 3, de la Directiva sobre los hábitats establece los objetivos esenciales de su aplicación:

«2. Las medidas que se adopten en virtud de la presente Directiva tendrán como finalidad el mantenimiento o el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés comunitario.

3. Las medidas que se adopten con arreglo a la presente Directiva tendrán en cuenta las exigencias económicas sociales y culturales, así como las particularidades regionales y locales.»

6. La evaluación de los planes y proyectos se regula del siguiente modo en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats:

«Cualquier plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes y proyectos, se someterá a una adecuada evaluación de sus repercusiones en el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la evaluación de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 4, las autoridades nacionales competentes solo se declararán de acuerdo con dicho plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.»

7. Con arreglo al artículo 7 de la Directiva sobre los hábitats, el artículo 6, apartados 2 a 4, es aplicable también a las zonas especiales de conservación establecidas conforme al artículo 4 de la Directiva sobre las aves.⁴

2. Directiva EIA

8. El contenido fundamental de la evaluación de impacto ambiental se establece en el artículo 3 de la Directiva EIA:

«La evaluación del impacto ambiental identificará, describirá y evaluará de forma apropiada, en función de cada caso particular y de conformidad con los artículos 4 a 12, los efectos directos e indirectos de un proyecto en los siguientes factores:

- a) el ser humano, la fauna y la flora;
- b) el suelo, el agua, el aire, el clima y el paisaje;
- c) los bienes materiales y el patrimonio cultura;
- d) la interacción entre los factores contemplados en las letras a), b) y c).»

9. El artículo 5, apartados 1 y 3, de la Directiva EIA precisa la información que debe presentar el promotor:

«1. En el caso de proyectos que, en aplicación del artículo 4, deban ser objeto de una evaluación de impacto ambiental de conformidad con lo establecido en el presente artículo y en los artículos 6 a 10, los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para que el promotor suministre en la forma adecuada la información especificada en el anexo IV, en la medida en que:

- a) los Estados miembros consideren que la información es pertinente en una fase dada del procedimiento de autorización y para las características concretas de un proyecto o de un tipo de proyecto determinado y de los aspectos medioambientales que puedan verse afectados;
- b) los Estados miembros consideren que es razonable exigir al promotor que reúna esta información, habida cuenta, entre otras cosas, de los conocimientos y métodos de evaluación existentes.

[...]

3. La información a proporcionar por el promotor de conformidad con el apartado 1 contendrá, al menos:

- a) una descripción del proyecto que incluya información sobre su emplazamiento, diseño y tamaño;
- b) una descripción de las medidas previstas para evitar, reducir, y, si fuera posible, compensar, los efectos adversos significativos;
- c) los datos requeridos para identificar y evaluar los principales efectos que el proyecto pueda tener en el medio ambiente;

⁴ Directiva 2009/147/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de las aves silvestres (DO 2010, L 20, p. 7), modificada por última vez por la Directiva 2013/17/UE del Consejo, de 13 de mayo de 2013, por la que se adaptan determinadas directivas en el ámbito del medio ambiente, con motivo de la adhesión de la República de Croacia (DO 2013, L 158, p. 193) (en lo sucesivo, «Directiva sobre las aves»).

- d) una exposición de las principales alternativas estudiadas por el promotor y una indicación de las principales razones de su elección, teniendo en cuenta los efectos medioambientales;
- e) un resumen no técnico de la información contemplada en las letras a) a d).»

10. El anexo IV de la Directiva EIA precisa la información que se ha de presentar con arreglo al artículo 5, en particular por lo que respecta a las alternativas y a las repercusiones específicas sobre el medio ambiente que deben investigarse:

«2. Un resumen de las principales alternativas examinadas por el promotor y una indicación de las principales razones de una elección, teniendo en cuenta el impacto ambiental.

3. Una descripción de los elementos del medio ambiente que puedan verse afectados de forma considerable por el proyecto propuesto, en particular la población, la fauna, la flora, el suelo, el agua, el aire, los factores climáticos, los bienes materiales, incluidos el patrimonio arquitectural y arqueológico, el paisaje así como la interacción entre los factores mencionados.»

11. El considerando 13 de la Directiva EIA se refiere al procedimiento de delimitación de la evaluación previsto en el artículo 5, apartado 2, de la misma Directiva:

«Conviene establecer un procedimiento que permita al promotor obtener una opinión de las autoridades competentes sobre el contenido y la extensión de la información que ha de elaborar y suministrar con miras a la evaluación. Los Estados miembros, en el contexto de dicho procedimiento, pueden exigir que el promotor facilite, entre otras cosas, alternativas a los proyectos para los que piensa presentar una solicitud.»

III. Hechos y petición de decisión prejudicial

12. La An Bord Pleanála (Comisión nacional de ordenación del territorio) es el organismo competente en Irlanda para conceder licencias de obra para los proyectos de desarrollo vial planeados y el encargado de determinar el alcance de la evaluación de impacto ambiental y de prestar asesoramiento en función de la información presentada.

13. En el año 2008, el promotor, el Kilkenny County Council (Consejo del Condado de Kilkenny), solicitó a la An Bord Pleanála una licencia para un proyecto de desarrollo vial que comprendía la construcción de una nueva carretera y un puente sobre el río Nore, así como para la expropiación de los correspondientes terrenos. Con la mencionada vía se pretendía completar una carretera de circunvalación alrededor de la ciudad de Kilkenny, con el fin, entre otras cosas, de reducir la congestión del tráfico en el centro de la ciudad. La carretera propuesta atraviesa una serie de áreas naturales protegidas: una Special Protection Area (Zona de Protección Especial; en lo sucesivo, «ZPE») designada en virtud de la Directiva sobre las aves, la ZPE «River Nore» (código Natura 2000: IE0004233); una candidate Special Area of Conservation (candidata a zona especial de conservación; en lo sucesivo, «futura ZEC») en virtud de la Directiva sobre los hábitats, la ZEC «River Barrow and River Nore» (código Natura 2000: IE0002162), y un lugar propuesto como National Heritage Area (Área de Patrimonio Nacional; en lo sucesivo, «APN»).

14. El 11 de julio de 2014, la An Bord Pleanála adoptó una decisión por la que se aprobaba el desarrollo vial propuesto, conocido como la extensión de la carretera de circunvalación de Kilkenny Norte, y la orden de expropiación forzosa. Los demandantes han interpuesto ante la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) un recurso contencioso-administrativo contra la decisión impugnada y solicitan la anulación de dicha decisión por ser contraria al Derecho de la Unión.

15. En dicho procedimiento, la High Court (Tribunal Superior, Irlanda) decidió el 4 de mayo de 2017 remitir al Tribunal de Justicia la siguiente petición de decisión prejudicial, recibida el 28 de julio de 2017:

- «1) ¿Tiene la Directiva sobre los hábitats por efecto que una declaración de impacto Natura debe indicar todos los hábitats y especies en relación con los cuales el sitio está clasificado (en la lista actualizada de lugares de importancia comunitaria)?
- 2) ¿Tiene la Directiva sobre los hábitats por efecto que el impacto potencial sobre todas las especies (y no únicamente sobre las especies protegidas) que contribuyen a un hábitat protegido y forman parte de él debe indicarse y analizarse en una Declaración de Impacto Natura?
- 3) ¿Tiene la Directiva sobre los hábitats por efecto que una Declaración de Impacto Natura debe abordar expresamente el impacto de la obra propuesta sobre especies y hábitats protegidos, tanto los situados en la “zona especial de conservación” como los situados fuera de sus límites?
- 4) ¿Tiene la Directiva EIA por efecto que una declaración de impacto ambiental debe abordar expresamente si la obra propuesta tendrá un impacto significativo en las especies indicadas en la declaración?
- 5) Una opción que el promotor examinó y analizó en la evaluación de impacto ambiental y/o que fue defendida por algunas de las partes interesadas y/o que fue considerada por la autoridad competente, ¿constituye una “de las principales alternativas” en el sentido del artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA aunque haya sido rechazada por el promotor en una fase temprana?
- 6) ¿Tiene la Directiva EIA por efecto que una evaluación de impacto ambiental debe contener información suficiente sobre el impacto medioambiental de cada alternativa que permita hacer una comparación entre la viabilidad medioambiental de las diferentes alternativas y/o que debe explicitarse en la declaración de impacto ambiental cómo se han tenido en cuenta los efectos ambientales de las alternativas?
- 7) El requisito del artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA, según el cual las razones de la elección del promotor deben “[tener] en cuenta los efectos medioambientales”, ¿se aplica únicamente a la opción elegida o también a las principales alternativas estudiadas, de modo que el análisis de esas opciones también debe abordar sus efectos medioambientales?
- 8) ¿Es compatible con la consecución de los objetivos de la Directiva sobre los hábitats que los detalles de la fase de construcción (como la ubicación del complejo y las rutas de transporte) puedan determinarse después de la concesión de la autorización y, en caso afirmativo, que una autoridad competente pueda permitir que tales cuestiones se determinen por decisión unilateral del promotor, en el contexto de una licencia de obra concedida, y se notifiquen a la autoridad competente en lugar de que esta las tenga que aprobar?
- 9) ¿Tiene la Directiva sobre los hábitats por efecto que una autoridad competente está obligada a explicar, con suficiente detalle y claridad para disipar cualquier duda sobre el significado y el efecto del dictamen científico presentado, hasta qué punto dicho dictamen propugna la obtención de más información antes de la concesión de la autorización del proyecto?
- 10) ¿Tiene la Directiva sobre los hábitats por efecto que la autoridad competente está obligada a dar razones o razones detalladas para rechazar la conclusión de su inspector de que se requiere información adicional o un estudio científico antes de que se pueda autorizar de la obra?

11) ¿Tiene la Directiva sobre los hábitats por efecto que una autoridad competente, al realizar una evaluación adecuada, debe proporcionar razones detalladas y expresas con respecto a cada elemento de su decisión?»

16. Han presentado observaciones escritas el Sr. Holohan y otros, la An Bord Pleanála, Irlanda, la República Checa, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y la Comisión Europea. La República Checa no intervino en la vista oral celebrada el 16 de mayo de 2018.

IV. Apreciación jurídica

17. A continuación voy a responder, en primer lugar, a las cuestiones relativas a la Directiva sobre los hábitats y, acto seguido, a las de la Directiva EIA.

A. Sobre la Directiva sobre los hábitats

18. Las cuestiones relativas a la Directiva sobre los hábitats se refieren, por una parte, al alcance de la evaluación prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva (véase la sección 1); por otra, a las facultades decisorias que se pueden delegar en el promotor al autorizar un proyecto con arreglo a dicha disposición (sección 2) y, por último, a las exigencias de motivación que se imponen a la autorización de un proyecto (sección 3).

1. Sobre las tres primeras cuestiones prejudiciales: alcance de la evaluación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats

19. Las tres primeras cuestiones planteadas por la High Court (Tribunal Superior) se refieren al alcance de la evaluación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats. En concreto, dicho Tribunal desea saber si en una «Natura Impact Statement» (Declaración de Impacto Natura) debe aportarse determinada información.

20. En cualquier caso, la Directiva sobre los hábitats no establece ningún método especial para realizar tal evaluación⁵ y, menos aún, impone ninguna exigencia específica a la «Natura Impact Statement» que prevé el Derecho irlandés. Por otro lado, An Bord Pleanála alega que, además de este documento, se han de presentar también otros dictámenes que se deben tener en cuenta al realizar la evaluación del artículo 6, apartado 3.

21. No obstante, para responder a estas cuestiones el Tribunal de Justicia puede señalar los requisitos que se imponen a la evaluación prevista en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.

a) Sobre la primera cuestión prejudicial: mención de todos los tipos de hábitats y especies protegidos

22. Con la primera cuestión prejudicial, la High Court (Tribunal Superior) desea saber si la evaluación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe mencionar todos y cada uno de los hábitats y especies por los cuales el lugar fue incluido en la lista de lugares de importancia comunitaria. Esta cuestión se plantea porque en los documentos de evaluación presentados no se mencionaban determinadas especies y hábitats para cuya protección se designó el lugar de importancia comunitaria.

⁵ Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Waddervereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 52.

23. A continuación, voy a demostrar que, aunque la evaluación debe excluir de forma comprensible todo perjuicio a los tipos de hábitats y especies protegidos en el lugar, también puede excluirlos de forma implícita.

24. El artículo 6 de la Directiva sobre los hábitats establece toda una serie de obligaciones y procedimientos especiales con los que, como se deduce del artículo 2, apartado 2, se pretende el mantenimiento o, en su caso, el restablecimiento, en un estado de conservación favorable, de los hábitats naturales y de las especies silvestres de la fauna y de la flora de interés para la Unión Europea.⁶

25. El artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats establece un procedimiento destinado a garantizar, con la ayuda de un control previo, que únicamente se autorice un plan o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar afectado o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a este último, en la medida en que no cause perjuicio a la integridad de dicho lugar.⁷

26. Con arreglo al artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats, dichos planes o proyectos se deben someter a una adecuada evaluación de sus repercusiones sobre el lugar, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de este último, cuando no quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que afecten al lugar de forma apreciable, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos.⁸ A este respecto deben identificarse, a la luz de los mejores conocimientos científicos en la materia, todos los aspectos del plan o del proyecto que puedan afectar a los objetivos de conservación de dicho lugar.⁹ Este examen debe efectuarse, en particular, a la luz de las características y condiciones medioambientales específicas del lugar afectado por tal plan o proyecto.¹⁰

27. Los planes y proyectos pueden afectar a una zona de conservación de forma apreciable si pueden comprometer los objetivos de conservación de dicho lugar.¹¹ El hecho de no causar perjuicio a la integridad de un lugar clasificado como hábitat natural, en el sentido del artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats, supone que dicho lugar ha de preservarse en un estado de conservación favorable, lo que implica el mantenimiento sostenible de las características constitutivas del lugar en cuestión relativas a la existencia de un tipo de hábitat natural cuya conservación ha justificado la inclusión de dicho lugar en la lista de lugares de importancia comunitaria en el sentido de esta Directiva.¹² Y lo mismo ha de suceder con las especies protegidas.

6 Sentencias de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 31, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Distrito forestal de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 106.

7 Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 34, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Distrito forestal de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 108.

8 Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 45; de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780), apartado 238; de 26 de mayo de 2011, Comisión/Bélgica (C-538/09, EU:C:2011:349), apartado 53, y de 12 de abril de 2018, People Over Wind y Sweetman (C-323/17, EU:C:2018:244), apartado 34.

9 Sentencias de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 51; de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania (Moorburg) (C-142/16, EU:C:2017:301), apartado 57, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Distrito forestal de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 113.

10 Sentencias de 7 de septiembre de 2004, Waddenvereniging y Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, EU:C:2004:482), apartado 49, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Distrito forestal de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 112.

11 Sentencias de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2013:220), apartado 30, y de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), apartado 20.

12 Sentencias de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2013:220), apartado 39; de 15 de mayo de 2014, Briels y otros (C-521/12, EU:C:2014:330), apartado 21; de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 47, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Distrito forestal de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 116.

28. Como señala acertadamente la República Checa, en principio no es necesario, sin embargo, examinar las repercusiones en determinados tipos de hábitats y especies incluidos en los anexos I y II de la Directiva sobre los hábitats, ni en las aves migratorias y las aves del anexo I de la Directiva sobre las aves, que, pese a estar presentes en el lugar protegido, no se contemplan en los objetivos de conservación de esta. Sin embargo, esto solo es cierto cuando la presencia de dichas poblaciones es tan escasa que no es necesario completar los objetivos de conservación del lugar para incluirlas.

29. Por último, la evaluación del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats no puede presentar lagunas. Debe contener constataciones y apreciaciones completas, precisas y definitivas que disipen cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en el lugar protegido de que se trate.¹³ Además, una evaluación de impacto ambiental no es «adecuada» en el sentido del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats si en ella no se incluyen datos actualizados sobre los hábitats y las especies.¹⁴

30. Por lo tanto, de la evaluación debe deducirse inequívocamente por qué se considera que los tipos de hábitats y especies protegidos no van a verse perjudicados. En determinados casos puede bastar con señalar que en las superficies afectadas *solo* están presentes determinados tipos de hábitats y especies, es decir, que allí no se encuentran otros tipos de hábitats y especies protegidos en el lugar. No obstante, de la evaluación se ha de deducir también que las obras realizadas en las superficies afectadas no van a causar ningún perjuicio a esos otros tipos de hábitats y especies que sí se hallen presentes en otras partes del lugar.

31. En cambio, el mero silencio respecto a determinados hábitats o especies normalmente no permite inducir constataciones y apreciaciones completas, precisas y definitivas, capaces de disipar cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras evaluadas.

32. Por lo tanto, procede responder a la primera cuestión que la evaluación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats no debe mencionar expresamente todos los hábitats y especies por los cuales se incluyó el lugar en la lista de lugares de importancia comunitaria o por los cuales está protegido como zona especial de conservación con arreglo a la Directiva sobre las aves, pero dicha evaluación sí debe contener, al menos implícitamente, constataciones y apreciaciones completas, precisas y definitivas que disipen cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras analizadas en los tipos de hábitats y especies protegidos.

b) Sobre la segunda cuestión prejudicial: consideración de otros tipos de hábitats y especies protegidos

33. Con la segunda cuestión prejudicial, la High Court (Tribunal Superior) desea aclarar si la Directiva sobre los hábitats exige que en una evaluación realizada con arreglo a su artículo 6, apartado 3, se indiquen y analicen todas las posibles repercusiones en todas las especies (y no solo en las protegidas) que contribuyen a un hábitat protegido y que forman parte de él.

34. Como ya he señalado,¹⁵ las exigencias que se imponen a esta evaluación dependen de los objetivos de conservación del lugar, es decir, básicamente las especies y hábitats protegidos. No obstante, puede ser necesario incluir en la evaluación los perjuicios causados a otras especies y hábitats.

¹³ Sentencias de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2013:220), apartado 44; de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 50, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Distrito forestal de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 114.

¹⁴ Sentencia de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Distrito forestal de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 137.

¹⁵ Véase el punto 27 de las presentes conclusiones.

35. En cualquier caso, las demás especies son relevantes para la evaluación en la medida en que forman parte de los hábitats protegidos. Como señalan el Sr. Holohan y otros, así consta en la definición de «estado de conservación de un hábitat» que contiene el artículo 1, letra e), de la Directiva sobre los hábitats. La definición incluye expresamente las especies típicas del hábitat en cuestión, y todo perjuicio que se cause a dichas especies en las superficies incluidas en ese tipo de hábitat afectaría también, por extensión, al hábitat en sí.

36. La Directiva sobre los hábitats especifica solo tangencialmente las especies que son típicas de un hábitat determinado, pues en unos casos se deducen de la denominación de los distintos tipos de hábitats, que con frecuencia se refieren a especies vegetales concretas. Así, el tipo de hábitat prioritario «Bosques aluviales de *Alnus glutinosa* y *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*) (código Natura 2000 91E0*)», que se encuentra en la futura ZEC afectada, incluye en su nombre el aliso común (*Alnus glutinosa*) y el fresno común (*Fraxinus excelsior*), así como el cerezo de racimos (*Prunus padus*), el aliso gris (*Alnus incanae*) y el sauce blanco (*Salix alba*).

37. El análisis y discusión científicos de los distintos tipos de hábitats debería permitir identificar otras especies típicas. El manual de interpretación de la Comisión sobre los tipos de hábitats, conforme al anexo I de la Directiva sobre los hábitats,¹⁶ contiene valiosas informaciones a este respecto, aunque, por supuesto, no es jurídicamente vinculante.

38. Para el mencionado tipo de hábitat 91E0*, además de las especies de árboles que se deducen de la denominación, se mencionan allí el chopo negro (*Populus nigra*), la mimbrera (*Salix fragilis*), el abedul pubescente (*Betula pubescens*), el olmo montano (*Ulmus glabra*) y casi 20 especies de hierbas.

39. Cabe señalar que las especies características de los tipos de hábitats protegidos no se limitan a especies vegetales. En efecto, el manual de interpretación de la Comisión menciona, para el tipo de hábitat «estuarios» (código Natura 2000 1130), que también forma parte de la futura ZEC pero que probablemente no se verá afectado por el proyecto controvertido, comunidades de invertebrados bentónicos (como mejillones o caracoles y otras muchas especies), aparte del hecho de que este tipo de hábitat comprende importantes áreas de alimentación para muchas aves.¹⁷

40. Asimismo, los hábitats y especies no expresamente protegidos pueden desempeñar un papel fundamental para la conservación de los tipos de hábitats y especies protegidos. A este respecto, la República Checa hace referencia acertadamente a su importancia para la alimentación de las especies protegidas, pero también pueden realizar otras funciones en el ciclo vital de estas.

41. No se ha de ignorar que determinados hábitats pueden tener gran importancia para la reproducción de las especies. Por ejemplo, la continuidad del curso de ríos y arroyos es necesaria para que los peces migratorios, como el salmón (*Salmo salar*), lleguen a sus áreas de desove.

42. Asimismo, algunas especies protegidas dependen en gran medida de otras especies muy concretas en su ciclo vital. Por ejemplo, la larva de la ostra perlífera de agua dulce (*Margaritifera margaritifera*) y de la ostra perlífera endémica del río Nore (*Margaritifera durrovensis*), ambas presentes en la futura ZEC viven durante un tiempo como parásitos en las branquias de la trucha fario (*Salmo trutta fario*) o del salmón.¹⁸

¹⁶ Comisión Europea, Dirección General de Medio Ambiente, sección de Naturaleza y Biodiversidad (ENV B.3), *Interpretation Manual of European Union Habitats — EUR 28*, abril de 2013, http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/Int_Manual_EU28.pdf, especialmente p. 7.

¹⁷ *Ibidem*, p. 11.

¹⁸ Araujo y Ramos, *Action plan for Margaritifera margaritifera in Europe*, p. 13 (documento del Consejo de Europa T-PVS(2000)10revE, <https://rm.coe.int/168074690e>).

43. Obviamente, esto no significa que las repercusiones negativas en las especies típicas de los hábitats protegidos y en las demás especies y hábitats relevantes deban considerarse necesariamente efectos perjudiciales para los objetivos de conservación del lugar, que impidan la autorización del plan o proyecto. Perjuicios de este tipo solo se oponen al proyecto en la medida en que fundamenten dudas científicas razonables de que no vayan a modificar de manera desfavorable el estado de conservación de los tipos de hábitats y especies protegidos en el lugar en cuestión.

44. Por lo tanto, la evaluación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats solo comprende adecuadamente las repercusiones en los objetivos de conservación de un lugar si incluye los efectos negativos en las especies típicas del tipo de hábitat protegido y en las demás especies y hábitats que sean necesarios para la conservación de los tipos de hábitats y especies protegidos.

c) Sobre la tercera cuestión prejudicial: consideración de los hábitats y especies fuera de las zonas de protección afectadas

45. Con su tercera cuestión prejudicial, la High Court (Tribunal Superior) desea saber si una evaluación con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe ocuparse expresamente de los efectos del proyecto previsto en las especies y hábitats protegidos, existentes tanto en el lugar protegido como fuera de sus límites.

46. A este respecto, el Sr. Holohan y otros destacan con acierto el artículo 2, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, con arreglo al cual las medidas que se adopten de acuerdo con dicha Directiva han de tener en cuenta, entre otras, las particularidades regionales y locales. En cuanto a la evaluación de posibles perjuicios en el lugar, esto significa que no pueden valorarse aisladamente del entorno del lugar y de sus particularidades.

47. El Tribunal de Justicia ha reconocido también que las actividades desarrolladas fuera de los lugares protegidos pero que puedan causar perjuicios dentro de ellos también deben ser evaluadas con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats.¹⁹ En particular, resulta de interés para el presente procedimiento la sentencia de la central de Moorburg. Dicha sentencia versaba sobre la posibilidad de que la refrigeración de la central causara la muerte de ciertas especies de peces para cuya reproducción se había designado una zona de conservación aguas arriba. Dado que la central entrañaba el riesgo de que a dicha zona llegasen menos peces, el proyecto de central causaba un perjuicio a la zona de protección en sí.

48. Por consiguiente, es relevante para la evaluación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats el perjuicio causado a especies fuera de la futura ZEC o de la ZPE, si están protegidas en ellas directamente o como especies típicas de hábitats protegidos, o si son necesarias por alguna otra razón para la conservación de los hábitats y especies protegidos.

49. Además, también puede ser relevante el perjuicio causado a hábitats situados fuera de los lugares protegidos, especialmente cuando una zona de protección, pese a proteger determinadas especies, no comprende todos los hábitats utilizados por estas. En este caso, el deterioro de dichos hábitats situados fuera de las zonas de protección puede afectar también a las poblaciones de las especies situadas en los lugares protegidos.

50. Tampoco se puede descartar que, desde el punto de vista científico, puedan identificarse determinadas interacciones en virtud de las cuales los perjuicios causados a los hábitats situados fuera de las zonas de protección afecten no solo a especies, sino también a hábitats situados dentro de ellas.

¹⁹ Sentencias de 10 de enero de 2006, Comisión/Alemania (C-98/03, EU:C:2006:3), apartado 45, y de 26 de abril de 2017, Comisión/Alemania (Moorburg), (C-142/16, EU:C:2017:301), apartados 29 a 31.

51. En cambio, no parece relevante *a priori* si los hábitats situados fuera de las zonas de protección son de los tipos recogidos en el anexo I de la Directiva sobre los hábitats, pues, en principio, estos solo están protegidos, de por sí, dentro de dichas zonas.

52. Por lo tanto, la evaluación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe comprender también los perjuicios para las especies o hábitats situados fuera de las zonas de protección, si dichos perjuicios pueden afectar negativamente a los objetivos de protección de dichas zonas.

2. Sobre la octava cuestión prejudicial: facultad de decisión del promotor

53. Con la octava cuestión prejudicial se pretende aclarar si es compatible con la Directiva sobre los hábitats que los detalles de la fase de construcción (como la ubicación del complejo y las rutas de transporte) puedan determinarse después de la concesión de la autorización y, en caso afirmativo, que una autoridad competente pueda permitir que tales cuestiones se determinen por decisión unilateral del promotor (en este caso, el Consejo del Condado de Kilkenny), en el contexto de una licencia de obra concedida, y se notifiquen a la autoridad competente, es decir, a la An Bord Pleanála, en lugar de que esta las tenga que aprobar.

54. Con arreglo al artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats, las autoridades competentes de los Estados miembros solo se declararán de acuerdo con el plan o proyecto tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión.

55. Por lo tanto, la evaluación del artículo 6, apartado 3, primera frase, de la Directiva sobre los hábitats no puede presentar lagunas. Ha de contener constataciones y apreciaciones completas, precisas y definitivas que disipen cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en el lugar protegido de que se trate.²⁰

56. Por lo tanto, al promotor solo se le ha de ceder la decisión de aspectos sobre los cuales no existan dudas científicas razonables de que sus repercusiones no vayan a perjudicar al lugar.

57. Tales dudas pueden quedar excluidas, por ejemplo, mediante unas condiciones de autorización suficientemente específicas que establezcan tales límites a las decisiones del promotor que estas no puedan perjudicar al lugar en sí.

58. Corresponde al órgano jurisdiccional nacional comprobar, a la vista de las circunstancias concretas del proyecto en cuestión, si estos requisitos se han cumplido en el presente caso.

59. Si en el momento de la autorización preliminar del plan o proyecto aún no es posible evaluar exhaustivamente las condiciones en lo que respecta a los detalles de la fase de construcción, es preciso seguir, tal y como señala la República Checa, un procedimiento de evaluación y autorización en distintas fases. Esta forma de proceder no es extraña al ámbito de la evaluación de impacto ambiental.²¹

²⁰ Sentencias de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2013:220), apartado 44; de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 50, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Distrito forestal de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 114.

²¹ Sentencia de 7 de enero de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12), apartados 52 y 53; de 28 de febrero de 2008, Abraham y otros (C-2/07, EU:C:2008:133), apartado 26, y de 17 de marzo de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest y otros (C-275/09, EU:C:2011:154), apartado 33.

60. En consecuencia, procede responder a la octava cuestión que en el caso de una autorización concedida a un proyecto con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, los detalles de la fase de construcción solo se pueden reservar a la decisión unilateral del promotor si está excluida toda duda científica razonable de que las repercusiones de dichas decisiones no vayan a perjudicar al lugar en sí.

3. Sobre las cuestiones prejudiciales novena a undécima: razones para las decisiones de la autoridad competente

61. Con sus cuestiones prejudiciales novena a undécima, la High Court (Tribunal Superior) desea conocer más detalles sobre las exigencias de motivación que se imponen a una decisión adoptada con arreglo al artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats y, en particular, si el organismo decisorio debe despejar expresamente determinadas dudas acerca de la suficiencia de la información disponible.

62. Desde el punto de vista del Derecho de la Unión, este conjunto de cuestiones podría ser malinterpretado, pues la motivación exigida por el artículo 296 TFUE, párrafo segundo, solo debe mostrar de manera clara e inequívoca el razonamiento de la institución de la que emane el acto, de manera que los interesados puedan conocer las razones de la medida adoptada y el órgano jurisdiccional competente pueda ejercer su control.²² Pero no es de esto de lo que se trata.

63. Sin embargo, en el procedimiento nacional se debate si las razones esgrimidas bastan para justificar la decisión de la An Bord Pleanála, ya que, como reconocen unánimemente los intervinientes, con arreglo al artículo 6, apartado 3, segunda frase, de la Directiva sobre los hábitats, un plan o proyecto solo puede ser autorizado si su evaluación contiene constataciones y apreciaciones completas, precisas y definitivas, que disipen cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras previstas en el lugar protegido de que se trate.²³ Por lo tanto, la evaluación debe exponer, en su conjunto, con suficiente detalle y claridad, por qué están excluidas las dudas científicas razonables.

64. A este respecto, Irlanda hace una acertada comparación con la jurisprudencia relativa a la Directiva EIA, según la cual, aunque no es necesario que las decisiones adoptadas con arreglo a dicha Directiva contengan, en sí mismas, motivación alguna, en el caso de que una persona interesada lo solicite, la autoridad administrativa competente tiene la obligación de comunicarle los motivos por los que se ha adoptado dicha decisión o las informaciones y los documentos pertinentes en respuesta a la solicitud presentada.²⁴

65. Esto es aplicable también a las decisiones basadas en el artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats, ya que dicha disposición tampoco establece ninguna forma concreta para la autorización de un proyecto y se limita a exigir una evaluación adecuada. Por lo tanto, es posible que, en lugar de exponer expresamente los motivos de la decisión, se haga remisión a los documentos en que se plasma la evaluación de impacto ambiental. No obstante, es preciso señalar que esta forma de proceder no puede dar lugar a un menoscabo de la tutela judicial efectiva de los interesados.²⁵

66. Por consiguiente, la respuesta a cada una de estas cuestiones resulta relativamente sencilla.

²² Véanse, por ejemplo, las sentencias de 22 de diciembre de 2008, Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764), apartado 63, y de 5 de marzo de 2015, Banco Privado Português y Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151), apartado 44.

²³ Sentencias de 11 de abril de 2013, Sweetman y otros (C-258/11, EU:C:2013:220), apartado 44; de 21 de julio de 2016, Orleans y otros (C-387/15 y C-388/15, EU:C:2016:583), apartado 50, y de 17 de abril de 2018, Comisión/Polonia (Distrito forestal de Białowieża) (C-441/17, EU:C:2018:255), apartado 114.

²⁴ Sentencias de 30 de abril de 2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279), apartado 61, y de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros (C-182/10, EU:C:2012:82), apartado 64.

²⁵ Sentencias de 30 de abril de 2009, Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279), apartado 59, y de 16 de febrero de 2012, Solvay y otros (C-182/10, EU:C:2012:82), apartado 59.

a) Sobre la novena cuestión prejudicial: explicación de un dictamen

67. Con la novena cuestión prejudicial se pretende aclarar si la autoridad competente está obligada a explicar, con suficiente detalle y claridad para disipar cualquier duda sobre el significado y el efecto del dictamen científico presentado, hasta qué punto dicho dictamen propugna que se obtenga información adicional antes de la concesión de la autorización del proyecto.

68. Si existe o no tal obligación depende, en esencia, de la claridad del contenido del dictamen en cuestión. Si dicho dictamen, de por sí, disipa ya con suficiente claridad cualquier duda científica razonable, la autoridad no tiene por qué añadir ninguna explicación.

69. En cambio, si por sí mismo el dictamen no disipa dichas dudas con la necesaria claridad, la autoridad solo podrá autorizar el proyecto si aporta información adicional que despeje las dudas pendientes.

b) Sobre la décima cuestión prejudicial: razones para rechazar la conclusión de un inspector

70. La décima cuestión prejudicial versa sobre la conclusión de un inspector de la autoridad competente que esta no comparte.

71. También a este respecto el criterio decisivo para la necesidad de información adicional es si quedan disipadas todas las dudas científicas razonables. En caso de que la conclusión del inspector fundamente tales dudas, la aprobación del proyecto solo es posible si la autoridad aporta información adicional que las disipe.

72. En contra de lo alegado por la An Bord Pleanála e Irlanda, a este respecto es irrelevante el tipo de relación que exista entre el inspector y la autoridad. Lo importante es si sus conclusiones fundamentan dudas científicas razonables sobre las valoraciones en que se basa la autoridad.

c) Sobre la undécima cuestión prejudicial: explicación de todos los elementos de una decisión

73. Por último, con la undécima cuestión prejudicial se desean generalizar los conocimientos disponibles sobre el deber de motivación. Se pretende aclarar si la autoridad debe explicar detallada y expresamente cada una de las partes de su decisión.

74. También a este respecto procede declarar que la autoridad competente debe proporcionar razones suficientemente detalladas y expresas, al menos, con respecto a los elementos de su decisión que puedan suscitar dudas científicas razonables.

75. En particular, cuando la An Bord Pleanála recalca que su decisión no se basa solo en la «Natura Impact Statement», sino también en otras muchas informaciones, cabe señalar que la motivación de la decisión debe aclarar en qué información concretamente se basa. Y, en caso de que la información presentada sea contradictoria, la motivación debe resolver las contradicciones de tal manera que se disipe cualquier duda científica razonable sobre la decisión.

d) Respuesta a las cuestiones prejudiciales novena a undécima

76. En consecuencia, procede responder a las cuestiones prejudiciales novena a undécima que, cuando la autoridad competente adopta una decisión de aprobación de un proyecto con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva sobre los hábitats debe proporcionar razones suficientemente detalladas y expresas con respecto a los elementos de dicha decisión que puedan suscitar dudas científicas

razonables, de manera que estas queden disipadas. Esto es aplicable especialmente a las dudas que se deriven de la conclusión de un inspector. Si bien la autoridad puede remitirse a un dictamen científico para motivar su decisión, dicho dictamen también debe ser adecuado para disipar cualquier duda científica razonable.

B. Sobre la Directiva EIA

77. Por lo que atañe a las cuestiones relativas a la Directiva EIA, en primer lugar es preciso determinar la versión aplicable *ratione temporis*. Si bien la petición de decisión prejudicial se refiere en reiteradas ocasiones a la Directiva en su versión modificada, los cambios más recientes, introducidos por la Directiva 2014/52/UE,²⁶ con arreglo a su artículo 3, son aplicables solo a los proyectos que hayan sido objeto de una fase del procedimiento después del 16 de mayo de 2017. En cambio, el presente caso versa sobre una autorización concedida el 11 de julio de 2014, al cual (como reconocen el propio órgano jurisdiccional nacional y los intervinientes) aún son aplicables los preceptos de la Directiva EIA en su versión anterior.

78. Por este motivo voy a responder primeramente a la cuestión relativa a la repercusión en determinadas especies, antes de ocuparme de las cuestiones referentes al examen de las soluciones alternativas.

1. Sobre la cuarta cuestión prejudicial: investigación de los efectos sobre las especies en la EIA

79. La cuarta cuestión prejudicial se refiere al análisis de las repercusiones en el medio ambiente en la evaluación de impacto ambiental. Así pues, es necesario aclarar si una declaración de impacto ambiental debe tratar expresamente la cuestión del efecto significativo que tendrá la obra propuesta en las especies mencionadas en la declaración.

80. La An Bord Pleanála expresa sus dudas acerca de la relevancia de esta cuestión para el procedimiento nacional, ya que no ha sido admitida como objeto del mismo. No obstante, a este respecto procede recordar que, según jurisprudencia reiterada,²⁷ las cuestiones sobre la interpretación del Derecho de la Unión planteadas por el juez nacional en el marco fáctico y normativo definido bajo su responsabilidad, y cuya exactitud no corresponde verificar al Tribunal de Justicia, disfrutan de una presunción de pertinencia. La negativa del Tribunal de Justicia a pronunciarse sobre una cuestión planteada por un órgano jurisdiccional nacional solo es posible cuando resulta evidente que la interpretación solicitada del Derecho de la Unión no tiene relación alguna con la realidad o con el objeto del litigio principal, cuando el problema es de naturaleza hipotética o cuando el Tribunal de Justicia no dispone de los datos de hecho o de Derecho necesarios para dar una respuesta útil a las cuestiones planteadas. De acuerdo con estos criterios, la cuarta cuestión es admisible.

81. La declaración de impacto ambiental a que se refiere la cuestión es un concepto del Derecho irlandés cuya interpretación no compete al Tribunal de Justicia. No obstante, según las explicaciones de la An Bord Pleanála, sobre el artículo 50, apartado 2, de la Roads Act (Ley viaria), dicha declaración comprende básicamente la información que debe presentar el promotor con su solicitud de autorización con arreglo al artículo 5, apartado 3, de la Directiva EIA.

²⁶ Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 2014, L 124, p. 1).

²⁷ Sentencia de 13 de junio de 2018, Deutscher Naturschutzring (C-683/16, EU:C:2018:433), apartado 29.

82. Por lo tanto, interpreto esta cuestión en el sentido de si, en virtud del artículo 5, apartado 3, de la Directiva EIA, el promotor debe aportar la información que se refiere a la misma. De conformidad con la letra c) de dicha disposición, la información que debe proporcionar el promotor ha de contener, al menos, en particular, los datos requeridos para identificar y evaluar los principales efectos que el proyecto pueda tener en el medio ambiente.

83. Los aspectos medioambientales que se han de examinar se deducen del artículo 5, apartado 1, y del anexo IV, punto 3, de la Directiva EIA, conforme a los cuales el promotor debe presentar una descripción de los elementos del medio ambiente que puedan verse afectados de forma considerable por el proyecto propuesto, en particular, la fauna y la flora. Esto es coherente con el objetivo de la evaluación de impacto ambiental, mencionado en el artículo 3, letra a), de identificar, describir y evaluar los efectos directos e indirectos del proyecto en la fauna y la flora.

84. Dado que la fauna y la flora están constituidas por las distintas especies presentes en el lugar, el promotor debe presentar información sobre los efectos en determinadas especies. No obstante, dicha obligación no comprende todos los efectos sobre todas las especies presentes, sino solo los *principales efectos*. Además, esta limitación a los principales efectos se ve confirmada por el hecho de que, conforme al artículo 5, apartado 1, de la Directiva EIA, el promotor solo debe aportar información que sea pertinente y se pueda exigir razonablemente.

85. El concepto de «principales efectos» debe interpretarse a la luz de los artículos 1, apartado 1, y 2, apartado 1, de la Directiva EIA, con arreglo a los cuales los proyectos que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente deben someterse a una evaluación con respecto a sus efectos. En cambio, los efectos que no puedan ser significativos no constituyen efectos principales en el sentido del artículo 5, apartado 3, de la Directiva EIA.

86. Respecto a la cuestión de qué efectos deben considerarse significativos, pueden ser pertinentes distintos puntos de vista. No obstante, de la protección legal de que gocen los correspondientes aspectos del medio ambiente se deducen valiosas referencias.

87. Por ejemplo, los posibles efectos en las especies protegidas por la Directiva sobre los hábitats (o también por el Derecho nacional) por lo general se han de considerar significativos,²⁸ de manera que también han de incluirse en la información aportada por el promotor, aunque en el caso concreto solo se vean afectados algunos individuos.

88. En cambio, si solo se ven afectados algunos individuos de especies ampliamente extendidas y que no son objeto de protección especial, normalmente no se tratará de efectos principales sobre los cuales deba presentar información el promotor.

89. En función de las circunstancias del caso concreto es posible llegar a conclusiones diferentes sobre los posibles efectos principales. Así pues, un perjuicio causado a un solo individuo de una especie ampliamente extendida puede ser significativo si se trata de un espécimen extraordinario: por ejemplo, un árbol especialmente antiguo.

90. En cuanto a la impugnación judicial de una autorización por infracción del artículo 5, apartado 3, de la Directiva EIA, esto significa que la parte demandante debe demostrar qué posibles efectos significativos del proyecto no ha examinado y expuesto suficientemente el promotor. Para ello no basta que determinadas especies, pese a haber sido citadas, no hayan sido objeto de un análisis más detallado. No obstante, según de qué especies se trate puede ser relativamente fácil acreditar por qué los posibles efectos pueden ser significativos.

²⁸ Véase, en este sentido, la sentencia de 24 de noviembre de 2011, Comisión/España (Alto Sil/oso pardo español) (C-404/09, EU:C:2011:768), apartado 86.

91. En resumen, procede responder a la cuarta cuestión que, con arreglo al artículo 5, apartado 3, letra c), de la Directiva EIA, el promotor debe presentar los datos requeridos para identificar y evaluar los posibles efectos significativos que pueda tener el proyecto en la flora y la fauna. Los datos requeridos comprenden, en particular, los efectos en especies protegidas y en especies cuya población afectada pueda ser de especial importancia por otros motivos.

2. Sobre las cuestiones prejudiciales quinta a séptima: soluciones alternativas en la evaluación de impacto ambiental

92. Las cuestiones prejudiciales quinta a séptima se refieren a la información del promotor sobre alternativas al proyecto analizado. En efecto, en el presente caso se sopesó en un primer momento la posibilidad de construir un puente para que la carretera de circunvalación pasase por encima de toda la vega del río, pero esta alternativa se desestimó por su elevado coste. Las cuestiones de la High Court (Tribunal Superior) van dirigidas a saber si, pese a todo, el promotor debe aportar información sobre el impacto ambiental de tal variante del proyecto de desarrollo vial.

a) Sobre la quinta cuestión prejudicial: las principales alternativas

93. Con la quinta cuestión prejudicial se pretende aclarar si una alternativa debe considerarse como una de las «principales alternativas» a efectos del artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA aunque el promotor la haya descartado en una fase temprana.

94. Para valorar qué alternativas deben calificarse de principales, debe atenderse la incidencia de estas alternativas en el impacto ambiental del proyecto o la existencia de efectos desfavorables, ya que, con arreglo a su artículo 3, la Directiva EIA tiene por objeto identificar, describir y evaluar los efectos de un proyecto en el medio ambiente. Por lo tanto, la exposición de las alternativas resulta de interés, sobre todo, en la medida en que estas puedan haber influido en el impacto ambiental del proyecto.

95. Desde este punto de vista, carece de relevancia el momento en que se haya rechazado una solución diferente, pero sí puede afectar indirectamente al alcance de los motivos que se han de exponer. Este alcance es objeto de las cuestiones sexta y séptima.

96. Por lo tanto, a efectos del artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA son importantes las alternativas que pudieran haber tenido una incidencia significativa en el impacto ambiental del proyecto.

b) Sobre el criterio de la evaluación realizada por el promotor

97. Aunque la petición de decisión prejudicial no formula ninguna cuestión al respecto, antes de dar respuesta a las cuestiones sexta y séptima procede señalar que el artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA solo exige aportar información sobre otras alternativas estudiadas por el promotor. El órgano jurisdiccional nacional presume, ciertamente, que el promotor ha «estudiado» la mencionada variante de la carretera de circunvalación. Sin embargo, la decisión fundamental del legislador de la Unión de vincular la evaluación al estudio realizado por el promotor afecta también a la información que este ha de aportar sobre las alternativas que ha estudiado.

98. Habida cuenta del objetivo de la política de medio ambiente de la Unión, plasmado en el artículo 191 TFUE, apartado 2, y en el artículo 37 de la Carta de los Derechos Fundamentales, de garantizar un nivel de protección elevado, y teniendo en cuenta los principios de cautela y acción preventiva consagrados en el artículo 191 TFUE, apartado 2, parece oportuno examinar con la mayor exhaustividad posible las alternativas a un proyecto. Esto permitiría elegir la variante del proyecto que redujese al mínimo sus efectos perjudiciales para el medio ambiente.

99. En consonancia con este planteamiento, el informe medioambiental de la evaluación estratégica medioambiental que se ha de elaborar con arreglo al artículo 5, apartado 1, de la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente,²⁹ incluye las alternativas razonables.

100. No obstante, en el artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA el legislador de la Unión optó por un planteamiento diferente, conforme al cual la información que ha de presentar el promotor comprende, al menos, una exposición de las principales alternativas *estudiadas por él* y una indicación de las principales razones de su elección, teniendo en cuenta los efectos medioambientales. El anexo IV, punto 2, reitera este extremo.

– *Sobre los antecedentes legislativos*

101. Como señala la petición de decisión prejudicial y alegan la An Bord Pleanála e Irlanda, esta decisión legislativa se pone de manifiesto también en los antecedentes de la Directiva 97/11/CE,³⁰ pues tanto la Comisión³¹ como el Parlamento³² propusieron la obligación de que el promotor presentase una descripción de las principales alternativas existentes, pero no pudieron sacar adelante sus propuestas.

102. Además, en 1980 la Comisión ya había propuesto una descripción de las alternativas razonablemente posibles,³³ y ya entonces el Consejo había limitado la obligación al mismo texto que hoy contiene también la Directiva EIA aplicable.³⁴

103. Y las más recientes modificaciones introducidas por la Directiva 2014/52, aún no aplicables, pese a las más exigentes propuestas de la Comisión³⁵ y del Parlamento,³⁶ en el artículo 5, apartado 1, letra d), insisten en exigir solamente una descripción de las alternativas razonables estudiadas por el promotor.

104. Por lo tanto, los antecedentes legislativos del artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA confirman la conclusión que se deduce de su tenor literal, en el sentido de que el promotor solo debe presentar información sobre las posibles soluciones que haya estudiado, pero no sobre las que quizá hubiesen sido razonables y de las que no se ha ocupado.

– *Sobre el Convenio de Espoo*

105. Del Convenio de Espoo, mencionado en la petición de decisión prejudicial, se deducen obligaciones más estrictas en materia de examen de alternativas, al margen de las que se imponen al proyecto en cuestión conforme al Derecho sustantivo.³⁷ Con arreglo al artículo 4, apartado 1, y al apéndice II, letras b), c) y d), se ha de presentar la descripción de las alternativas razonables y sus efectos sobre el medio ambiente.

29 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001 (DO 2001, L 197, p. 30).

30 Directiva del Consejo, de 3 de marzo de 1997, que modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 1997, L 73, p. 5).

31 Propuesta de modificación, anexo, punto 11 [DO 1994, C 130, p. 8; COM(93) 575 final, p. 25].

32 Dictamen de 11 de octubre de 1995, enmienda n.º 57 (DO 1995, C 287, pp. 83 y 100).

33 Artículo 6, apartado 1, primer guion, de la Propuesta de Directiva del Consejo, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente (DO 1980, C 169, p. 14).

34 Anexo III, punto 2, 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 1985, L 175, p. 40; EE 15/06, p. 9).

35 Artículo 5, apartado 2, letra d), de la Propuesta [COM(2012) 628].

36 Informe del diputado (A7-0277/2013, enmienda 57).

37 DO 1992, C 104, p. 7. Conforme al considerando 15 de la Directiva EIA, la Unión aprobó dicho Convenio el 24 de junio de 1997 mediante una Decisión del Consejo no publicada (véase la propuesta de la primera Decisión del Consejo en DO 1992, C 104, p. 5).

106. No obstante, con arreglo a su artículo 2, apartado 2, el Convenio no regula la evaluación de impacto ambiental para todos los proyectos sometidos a la Directiva EIA, sino solo a determinados proyectos que pueden causar un impacto transfronterizo apreciable.

107. Ciertamente, para una aplicación uniforme sería deseable que la Directiva EIA se interpretase de conformidad con el Convenio,³⁸ pues en buena medida aquella está destinada a la aplicación de este.³⁹ Además, las competencias de la Unión deben ser ejercidas respetando el Derecho internacional, de manera que el Derecho derivado de la Unión debe interpretarse, en principio, de conformidad con las obligaciones que incumben a esta con arreglo al Derecho internacional.⁴⁰

108. Sin embargo, habida cuenta de su tenor literal y de los antecedentes legislativos, no cabe interpretar el artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA en el sentido de que solo se puede autorizar un proyecto si se describen también las alternativas razonables y se evalúa su impacto ambiental.

109. No se ha planteado en la petición de decisión prejudicial la cuestión de si la regulación del estudio de las alternativas que contiene el Convenio de Espoo es directamente aplicable a determinados proyectos *de forma complementaria* a la Directiva EIA, ya que, teniendo en cuenta su tenor literal, así como el objetivo y la naturaleza del Convenio, dicha regulación contiene una obligación clara y precisa que, en su ejecución o en sus efectos, no está condicionada a la adopción de acto ulterior alguno⁴¹. En cualquier caso, probablemente esta cuestión tampoco sería decisiva para el procedimiento principal, puesto que todo parece indicar que el proyecto controvertido no está comprendido en el ámbito de aplicación del Convenio. Por lo tanto, no es preciso que el Tribunal de Justicia se pronuncie al respecto.

– Integración en el sistema y los objetivos de la Directiva EIA

110. A primera vista no resulta satisfactorio que el análisis de las alternativas en la evaluación de impacto ambiental dependa básicamente de la voluntad del promotor. Sin embargo, esta norma concuerda (al menos, en principio) con el carácter eminentemente procedimental de la Directiva EIA.

111. En efecto, la Directiva EIA no determina si en la *decisión* sobre un proyecto se han de considerar las razones de la elección teniendo en cuenta sus efectos medioambientales, ni cómo deberían tenerse en cuenta, en su caso, ya que dicha Directiva no impone requisitos materiales a la autorización de los proyectos.⁴²

112. De igual manera, la obligación fundamental o esencial que contiene el artículo 3 de la Directiva EIA, y que el Sr. Holohan y otros ponen de relieve, de no limitarse a identificar y a describir los efectos directos e indirectos del proyecto en determinados factores, sino también evaluarlos de forma apropiada, en función de cada caso particular,⁴³ no constituye, de por sí, una imposición de requisitos materiales al proyecto en cuestión.

38 Véanse las sentencias de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 42, y de 15 de marzo de 2018, North East Pylon Pressure Campaign y Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185), apartado 50.

39 Véase el proyecto de Declaración de la Comunidad Económica Europea, en virtud del apartado 5 del artículo 17 del Convenio de Espoo (Finlandia) sobre la evaluación de impacto ambiental en un contexto transfronterizo, relativa a la extensión de sus competencias (DO 1992, C 104, p. 6), así como el considerando 15 de la Directiva EIA.

40 Sentencias de 24 de noviembre de 1992, Poulsen y Diva Navigation (C-286/90, EU:C:1992:453), apartado 9; de 3 de septiembre de 2008, Kadi y Al Barakaat International Foundation/Consejo y Comisión (C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461), apartado 291, y de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros (C-366/10, EU:C:2011:864), apartado 123.

41 Sentencias de 15 de julio de 2004, Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464), apartado 39, y de 8 de marzo de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), apartado 44 y jurisprudencia citada.

42 Sentencias de 13 de diciembre de 2007, Comisión/Irlanda (C-418/04, EU:C:2007:780), apartado 231, y de 14 de marzo de 2013, Leth (C-420/11, EU:C:2013:166), apartado 46.

43 Sentencia de 3 de marzo de 2011, Comisión/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109), apartados 37, 38 y 41.

113. En consecuencia, el promotor puede estar obligado, en virtud de otras normas, a considerar alternativas y también a documentarlas.

114. Por ejemplo, la autorización a que se refiere el artículo 6, apartado 4, de la Directiva sobre los hábitats requeriría que no hubiera soluciones alternativas. La autorización podría ser relevante en el presente asunto si no se consiguieran disipar todas las dudas científicas razonables de que el proyecto no vaya a causar un perjuicio a la integridad de la zona de protección afectada.

115. Además, en el presente caso la protección de las especies también podría hacer necesario un estudio de las alternativas, pues de la petición de decisión prejudicial se deduce que (probablemente por la presencia de murciélagos) se debate la necesidad de disponer excepciones al estricto sistema de protección que establece el artículo 12 de la Directiva sobre los hábitats.⁴⁴ Con arreglo al artículo 16, tales excepciones solo son posibles si no existe ninguna otra solución satisfactoria.

116. También puede ser que la autoridad competente requiera al promotor información sobre las alternativas, tal como prevé el considerando 13 de la Directiva EIA. Podría ser necesario, en particular, si la autoridad hubiese de adoptar una decisión discrecional sobre la autorización del proyecto.

117. Por último, el Reino Unido alega acertadamente que el estudio de alternativas con motivo de la evaluación estratégica medioambiental de planes y programas compensa, al menos parcialmente, la ausencia de una obligación de analizar otras posibles alternativas en la evaluación de impacto ambiental.

c) Sobre las cuestiones prejudiciales sexta y séptima: impacto ambiental de las alternativas

118. Con las cuestiones prejudiciales sexta y séptima se pretende aclarar la información que debe aportar el promotor sobre los efectos de las alternativas en el medio ambiente. En la séptima cuestión se pregunta si es preciso siquiera aportar tal información, mientras que la sexta parece referirse al alcance de la información, en tal caso.

119. Con arreglo al artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA, la información que ha de presentar el promotor comprende, al menos, las principales razones de su elección, teniendo en cuenta los efectos medioambientales.

120. Dicha disposición contiene una expresión más de la orientación sistemática del artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA al estudio de las alternativas por el promotor. Cuando menos, dicha Directiva no obliga al promotor a hacer su elección en función del impacto ambiental de las distintas opciones, ni siquiera a tener en cuenta dicho impacto al adoptar su decisión. Su obligación se limita a exponer las razones de la elección, en la medida en que se refieran a los efectos medioambientales.

121. No obstante, si, como parece ocurrir en el presente caso, los efectos sobre el medio ambiente no han tenido ninguna incidencia en la elección, sino que esta se basa en consideraciones meramente económicas, tampoco hay razones para que estas tuvieran que ser expuestas.

122. En particular, el artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA no impone ninguna obligación de identificar, describir y evaluar los efectos medioambientales de las alternativas.

⁴⁴ A estas normativas se refieren las sentencias de 16 de marzo de 2006, Comisión/Grecia (C-518/04, no publicada, EU:C:2006:183), apartado 16, y de 11 de enero de 2007, Comisión/Irlanda (C-183/05, EU:C:2007:14), apartado 30, mencionadas en la petición de decisión prejudicial en relación con la zona de protección.

123. Otra cosa sería que existiesen exigencias materiales en otras normas que obligasen al promotor a tener en cuenta las alternativas.⁴⁵ En tal caso, en principio, el promotor habría de exponerlas también con arreglo al artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA y dar las razones que respalden la alternativa elegida con arreglo a otras normas, en la medida en que tales razones estén relacionadas con los efectos medioambientales.

124. Por lo tanto, conforme al artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva EIA, el promotor debe exponer las razones que han influido en la elección entre diversas soluciones posibles, en la medida en que tales razones estén relacionadas con los efectos medioambientales del proyecto y sus posibles alternativas.

V. Conclusión

125. En consecuencia, propongo al Tribunal de Justicia que responda a la petición de decisión prejudicial en los siguientes términos:

- «1) Si bien la evaluación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43/CEE, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, no debe mencionar expresamente todos los hábitats y especies por los cuales se incluyó el lugar en la lista de lugares de importancia comunitaria o por los cuales está protegido como zona especial de conservación con arreglo a la Directiva 2009/147/CE, relativa a la conservación de las aves silvestres, dicha evaluación sí debe contener, al menos implícitamente, constataciones y apreciaciones completas, precisas y definitivas que disipen cualquier duda científica razonable sobre los efectos de las obras analizadas en los tipos de hábitats y especies protegidos (primera cuestión).
- 2) La evaluación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 solo comprende adecuadamente las repercusiones en los objetivos de conservación de un lugar si incluye los efectos negativos en las especies típicas del tipo de hábitat protegido y en las demás especies y hábitats que sean necesarios para la conservación de los tipos de hábitats y especies protegidos (segunda cuestión).
- 3) La evaluación del artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43 debe comprender también los perjuicios para las especies o hábitats situados fuera de las zonas de protección, si dichos perjuicios pueden afectar negativamente a los objetivos de protección de dichas zonas (tercera cuestión).
- 4) En el caso de una autorización concedida a un proyecto con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, los detalles de la fase de construcción solo se pueden reservar a la decisión unilateral del promotor si está excluida toda duda científica razonable de que las repercusiones de dichas decisiones no vayan a perjudicar al lugar en sí (octava cuestión).
- 5) Cuando la autoridad competente adopte una decisión de aprobación de un proyecto con arreglo al artículo 6, apartado 3, de la Directiva 92/43, debe aducir razones suficientemente detalladas y expresas con respecto a los elementos de dicha decisión que puedan suscitar dudas científicas razonables, de manera que estas queden disipadas. Esto es aplicable especialmente a las dudas que se deriven de la conclusión de un inspector. Si bien la autoridad puede remitirse a un dictamen científico para motivar su decisión, dicho dictamen también debe ser adecuado para disipar cualquier duda científica razonable (cuestiones novena, décima y undécima).

⁴⁵ Véanse los puntos 113 a 116 de las presentes conclusiones.

- 6) Con arreglo al artículo 5, apartado 3, letra c), de la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, el promotor debe presentar los datos necesarios para identificar y evaluar los posibles efectos significativos que pueda tener el proyecto en la flora y la fauna (cuarta cuestión).
- 7) A efectos del artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva 2011/92 son importantes las alternativas que pudieran haber tenido una incidencia significativa en el impacto ambiental del proyecto (quinta cuestión).
- 8) Conforme al artículo 5, apartado 3, letra d), de la Directiva 2011/92, el promotor debe exponer las razones que han influido en su elección entre las diversas soluciones posibles, en la medida en que tales razones estén relacionadas con los efectos medioambientales del proyecto y sus posibles alternativas (cuestiones sexta y séptima).»