

# LA INCORPORACIÓ DE LA DIRECTRIU DE LA COMUNITAT EUROPEA SOBRE LA PROVA D'IMPACTE AMBIENTAL

Willi Blümel

## I. Sobre l'estat de la discussió de la incorporació

En les explicacions que segueixen m'ocuparé exclusivament de la incorporació *al dret alemany* de la directriu del consell de la Comunitat Europea del 27 de juny de 1985 sobre la prova de compatibilitat amb el medi ambient en determinats projectes públics i privats. No puc dedicar-me a veure així mateix com van les coses més enllà de les fronteres alemanyes, és a dir, de quina manera els altres Estats membres de la CEE s'esforcen a fer aquesta incorporació, ja que la manca de temps no em permet de tractar gaire a fons ni tan sols el tema que m'he proposat, i això malgrat les esmentades limitacions.

Difícilment es pot arribar a conèixer tota la corresponent literatura alemanya apareguda fins ara sobre un tema tan complex. Quasi cada dia surten noves publicacions amb subtils consideracions legals i nous projectes per a la incorporació de la directriu de la Comunitat Europea. L'amplitud i la complexitat de la situació actual a la República Federal d'Alemanya van quedar així mateix de manifest en la discussió de l'XI Congrés Tècnic sobre Dret del Medi Ambient organitzat a Berlín els dies 6 i 7 de novembre de 1987 per la Societat de Dret del Medi Ambient i en la qual va destacar una ponència de Hoppe sobre «La prova de compatibilitat amb el medi ambient en el procés de verificació de plans i d'autorització d'instal·lacions i plantes; la significació dels articles 3 i 8 de la directriu de la Comunitat Europea en el dret alemany».

La meua ponència queda alleugerida pel fet que els meus col·legues de Speyer, en les seves conferències d'ahir i d'avui, s'han ocupat ja de la relació que existeix entre el dret comunitari i el dret nacional.

## II. Contingut i estructura de la directriu de la Comunitat Europea

Només en principi em serà possible d'esbossar aquí la directriu de la Comunitat Europea.

Matèria d'aquesta directriu (D) és la prova de compatibilitat amb el medi ambient (PCMA), o d'impacte ambiental, en projectes públics i privats amb possibles i notables efectes ambientals (article 1, paràgraf 1, D). Tal com diu l'article 3, D, la PCMA identifica, descriu i valora de manera adequada i d'acord amb cada un dels casos, segons els articles 4 a 11, els efectes directes i indirectes d'un projecte sobre els següents factors:

- homes, fauna i flora;
- sòl, aigua, aire, clima i paisatge;

- la interrelació que hi ha entre els factors suara esmentats al primer i al segon grup conceptuals;
- béns materials i llegat cultural.

L'article 2, paràgraf 1, D, estableix l'obligació dels Estats membres d'adoptar les mesures necessàries per tal que abans de la concessió del permís (definició: article 1, paràgraf 2, D) es dugui a terme una prova sobre els efectes d'aquells projectes que, sobretot a causa del seu gènere, de la seva envergadura o de la seva ubicació, siguin susceptibles d'afectar de manera notable el medi ambient. Aquests projectes queden definits a l'article 4, D. En aquest cas, la directriu de la Comunitat Europea distingeix en l'article 4, paràgrafs 1 i 2, dues menes de projectes;

1. Els projectes citats a l'annex I, respecte als quals s'ha de realitzar d'una manera general, és a dir, salvades les possibilitats d'excepció relatives als casos específics de l'article 2, paràgraf 3, D, una PCMA segons els articles 5 a 10, D. S'inclouen aquí, per exemple, determinades refineries, centrals tèrmiques, centrals nuclears, instal·lacions per a l'emmagatzematge definitiu de residus radioactius, fonderies integrades, certes plantes d'obtenció i elaboració d'asbest, plantes químiques integrades, construcció d'autopistes i autovies, de ferrocarrils de llarg trajecte, d'alguns aeroports, ports de mar, vies de navegació i ports per a la navegació interior, així com instal·lacions d'eliminació de residus per incineració, per tractament químic o per emmagatzematge definitiu en els casos de residus tòxics i perillosos.
2. Els nombrosos projectes enumerats a l'annex II, en relació amb els quals els Estats membres poden decidir per ells mateixos l'obligatorietat o no d'una PCMA segons els articles 5 a 10, D. Així, d'acord amb l'article 4, paràgraf 2, D, els Estats membres poden establir, pel que fa a determinats tipus de projectes, que s'han de sotmetre a proves, criteris i/o valors límit en relació amb els quals es decidirà quins dels projectes pertanyents a les categories enumerades a l'annex II s'han de sotmetre a una prova segons els articles 5 a 10.

Els articles citats en darrer lloc constitueixen el nucli de la directriu de la Comunitat Europea. S'ocupen de:

- l'obligació que té el responsable del projecte de presentar les indicacions ennuerades a l'annex III (article 5, D);
- la intervenció dels organismes en el camp d'actuació dels quals queda comprès l'ambient específic susceptible de veure's afectat pel projecte (article 6, paràgraf 1, D);
- la informació i la consulta d'altres Estats membres en els casos en què un projecte pugui afectar d'una manera notable el medi ambient d'un altre Estat membre (article 7; article 9, darrer apartat; article 10, paràgraf 2; D);
- la participació de l'opinió pública, en relació amb la qual s'ha de distingir entre «l'opinió pública» de la fase d'exposició a la consulta pública i «l'opinió pública afectada», corresponent a la fase de presentació d'al·legacions i la fase d'informació subsegüent a l'adopció de resolucions (article 2, paràgraf 3; article 6, paràgrafs 2 i 3; article 9; D);

— la consideració de les dades procedents de la informació segons els articles 5, 6 i 7 en el marc del procés d'autorització (article 8, D).

S'ha d'indicar finalment la disposició de l'article 13, D, en virtut de la qual la directriu de la Comunitat Europea no impedeix que en alguns casos els Estats membres fixin normes més severes pel que fa a l'aplicació i el procés de la PCMA.

### III. Adaptació mínima del dret alemany

Fins als nostres mateixos dies es discuteix vivament a la República Federal d'Alemanya la manera segons la qual s'ha d'incorporar al dret alemany la directriu de la Comunitat Europea. Hi ha propostes que preveuen considerables modificacions d'un dret tan minuciós com és l'alemany, i que, per tant, farien necessària una multiplicitat de mesures legals. La discussió recorda a vegades l'eufòria planificadora de la dècada de 1970. Amb escrupolositat alemanya es pren l'obligació d'incorporació com a motiu per a una extensa modificació del dret alemany sobre planificació i autorització d'instal·lacions, modificació que la directriu de la Comunitat Europea no exigeix; es defensa, doncs, allò que podríem denominar una incorporació de caràcter òptim. I ho dic d'aquesta manera, amb un to crític, malgrat que jo prevegi també a llarg termini la necessitat d'una harmonització interna del dret alemany del medi ambient (*Kloepfer*) i d'una subsegüent modificació del dret del procediment administratiu. De moment, però, em sembla suficient una *adaptació mínima* del dret alemany a les prescripcions irrenunciabls de la directriu de la Comunitat Europea. En aquest aspecte coincideixo, per exemple, amb el criteri de les associacions professionals de l'economia. Però, per tal com conec específicament el meticulós dret alemany de planificació i la corresponent pràctica administrativa, he pogut forjar també la meua pròpia opinió, que em permet de dir que el dret alemany, i precisament tant el federal com el dels *Länder*, respon ja avui de manera àmplia als requisits de la directriu de la Comunitat Europea sobre la PCMA.

Fins al 2 de juliol de 1988 i, per tant, al llarg dels set mesos que encara manquen, no resulta de cap manera possible res més que una adaptació mínima. Com se sap, d'acord amb l'article 12, paràgraf 1, la directriu de la Comunitat Europea s'ha d'incorporar al dret nacional en el termini de tres anys comptats a partir de la seva promulgació, esdevinguda el 3 de juliol de 1985. A la República Federal d'Alemanya el temps transcorregut entre la promulgació de la directriu de la Comunitat Europea i els nostres dies s'ha aprofitat precisament per a la realització de diversos treballs preparatoris. Tampoc ara —final de novembre de 1987— no té encara enllestit el govern federal ni un sol projecte de reglament per a la incorporació de la directriu de la Comunitat Europea. Això respon a diverses causes. En principi, cal citar el traspàs de les corresponents competències sobre protecció de la natura i seguretat dels reactors del Ministeri Federal de l'Interior al Ministeri Federal del Medi Ambient, creat pel decret d'organització del canceller federal del 5 de juny de 1986, així com la ràpida substitució del ministre federal del medi ambient Wallmann per Töpfer. Hem d'esmentar així mateix el canvi estructural del Ministeri Federal del Medi Ambient realitzat per Töpfer, acabat no fa pas gaire i que d'altra banda ha provocat respecte a la PCMA un canvi en la secció corresponent.

Des de 1985, la República Federal d'Alemanya ha dedicat molt de temps a projectes de recerca sobre la PCMA i a l'estudi del dret vigent de la federació i dels *Länder* comparat amb els requisits de la directriu de la Comunitat Europea, i això tant en l'àmbit ministerial com en l'àmbit dels organismes tècnics (per exemple, la reunió d'experts dels *Länder* per a la protecció de la natura, la cura del paisatge i l'esbargiment o el grup de treball de la federació i els *Länder* per a les proves de compatibilitat amb el medi ambient) o en el de la literatura tècnica. D'altra banda, s'han celebrat una colla de conversacions de coordinació entre els diversos departaments federals i entre els departaments específics respectius tant de la federació com dels *Länder*. Cap d'aquests esforços, però, no s'ha concretat encara en un projecte de reglament del govern federal.

#### IV. Forma jurídica de la incorporació

En relació amb el «com» de la incorporació de la directriu de la CE es donen a la República Federal d'Alemanya les idees més variades. Cupei, un alt funcionari del Ministeri Federal del Medi Ambient encarregat fins al 15 de setembre de 1987 de la prova d'impacte ambiental, en un llibre que tracta d'aquesta prova i que aparegué el 1986 descriu les diverses posicions lògiques en relació amb l'esmentada incorporació.

Com a possibilitats en l'àmbit federal enumera:

- una llei PCMA pròpia, amb o sense clàusules subsidiàries;
- una «llei sostre» (llei troncal);
- un text articulat;
- una llei guia PCMA;
- modificacions de lleis concretes;
- reglaments jurídics, amb habilitació expressa del legislador;
- normes administratives.

Una explanació d'aquestes posicions bàsiques, a les quals s'hauria d'afegir encara la interpretació del dret vigent sobre el fons de la directriu de la Comunitat Europea, no sembla necessària aquí, per tal com en qualsevol cas queda patent el procés desenrotllat al nivell federal. Les meves darreres informacions provenen de fonts del Ministeri Federal del Medi Ambient i de les explicacions que el ministre federal del medi ambient, Töpfer, va donar en el seu discurs del 5 de novembre de 1987 amb motiu de la inauguració del semestre d'hivern 1987/88 de l'Escola Superior de Ciències Administratives de Speyer, així com de les que es van fer en el parlament de salutació pronunciat pel secretari d'Estat Stroetmann en el ja esmentat XI Congrés Tècnic sobre Dret del Medi Ambient celebrat a Berlín els dies 6 i 7 de novembre de 1987. D'acord amb aquestes informacions, el ministre federal del medi ambient, Töpfer, després dels corresponents estudis previs s'ha decidit no fa pas gaire per una llei integrada per dues parts. Així com la primera part d'aquesta llei contindrà disposicions genèriques i d'una validesa general relatives a la PCMA i d'acord amb la directriu de la Comunitat Europea, als articles de la segona part es preveuran diverses modificacions de les lleis federals corresponents. Aquesta llei planteja, però, problemes jurídics de competències tant en les relacions de la federació i els *Länder*

com entre els departaments federals. Tenint en compte la *distribució federal de competències*, es podrà deduir d'això que la primera part de la projectada llei només podrà tenir un àmbit limitat d'aplicació i, en conseqüència, caldrà que els legisladors dels *Länder* produeixin els reglaments necessaris. Però si les coses van realment d'aquesta manera, forçosament s'haurà de preguntar per què la PCMA, en el seu àmbit propi, no queda en principi establerta tant en les lleis subsidiàriament vàlides del procediment administratiu de la federació com en les dels *Länder*. Aquest tipus d'actuació, recomanat ja el 1981 per Salzwedel, va ser posat a discussió a partir de 1985 sobretot en la conferència d'experts en dret de procediment administratiu de la federació i dels *Länder*, però ara com ara no sembla tenir cap mena de possibilitat. Això resulta encara més lamentable quan es té present que d'aquesta manera no queda gens afavorida la tendència a unificar el dret de procediment administratiu de la federació i dels *Länder*.

També al *nivell federal* esdevenen evidents unes dificultats considerables. Així com el discurs pronunciat a Speyer pel ministre federal del medi ambient, Töpfer, podria haver fet pensar que la segona part de la llei establiria modificacions de totes les lleis federals corresponents, a Berlín, el secretari d'Estat Stroetmann, va parlar molt més cautelosament d'una modificació (només) de les lleis relatives a l'àmbit de les competències pròpies del seu departament, com, per exemple, la llei d'administració d'aigües, la llei federal de protecció de la natura, la llei federal de protecció contra les immissions, la llei de l'energia atòmica i la llei de residus. Les resistències provenen de diversos departaments federals, sobretot del ministre federal d'obres públiques i del ministre federal de comunicacions, però també, per exemple, del ministre federal d'economia.

Com segurament ja deuen saber, la llei federal d'obres públiques, de 1960, va ser modificada notablement per la llei sobre el codi de la construcció, del 8 de desembre de 1986 (BGBl.—Butlletí Oficial de l'Estat—, I, p. 2191), i va entrar en vigor com a codi de la construcció l'1 de juliol de 1987. Aquest codi de la construcció, però, no conté cap disposició sobre la PCMA; ben al contrari, en la seva concepció no es va parar cap esment en la directriu de la Comunitat Europea. Encara que moltes opinions insisteixin ara en la incorporació de la PCMA a diverses normes del codi de la construcció i amb participació de l'opinió pública, d'acord amb les disposicions de la directriu de la Comunitat Europea, el ministre federal de la construcció no està disposat a canviar novament aquest codi.

Per la seva part, el ministre federal de comunicacions, de qui depenen nombroses lleis específiques de planificació, pretén evitar de totes passades una incorporació legal de la directriu de la Comunitat Europea. Per a tal cosa invoca l'article 189, paràgraf 3, del Tractat de Roma, d'acord amb el qual una directriu de la Comunitat Europea obliga cada un dels Estats membres als quals va dirigida en relació amb la consecució de l'objectiu proposat, però deixa al criteri de les autoritats intrastatals l'elecció de la forma i els mitjans. Això vol dir que la incorporació d'una directriu no requereix de cada un dels Estats membres una actuació del legislador com a tal, perquè es pot dur també a terme mitjançant reglaments jurídics i fins i tot, en alguns casos, per mitjà de *normes administratives* (directrius, decrets).

Segons el meu estat actual de coneixements, el ministre federal de comunicacions ha donat ara preferència a la incorporació de la directriu de la Comunitat Europea mitjançant *directrius* alemanyes quant a la realització de les proves d'impacte ambiental. Això ha fet que ja a mitjan 1986 el ministre federal de comunicacions dictés instruccions (decret) en l'àmbit de les vies federals de navegació per a l'observança de

«la protecció de la natura i la preservació del paisatge en la construcció, l'ampliació i la conservació de les vies federals de navegació» (VkB1. —Butlletí de comunicacions—, 6/1986, p. 272); el febrer de 1987 es promulgaren les seves «Indicacions per a l'observança de la protecció de la natura i la preservació del paisatge en la construcció de les carreteres federals de primer ordre», edició de 1987 (VkB1, 5/1987, p. 217).

A aquesta pràctica d'incorporació s'han afegit també els Ferrocarrils Federals Alemanys pel decret sobre «directrius destinades a comprovar i respectar les qüestions del medi ambient i sobretot la protecció de la natura i la preservació del paisatge en la construcció i la modificació d'instal·lacions ferroviàries federals», del 29 de juliol de 1987. Amb aquest decret quedaren completats els «principis per a la prova d'impacte ambiental de les mesures de caràcter públic adoptades per la federació», establerts per una resolució del govern federal de 22 d'agost de 1975 i un decret del ministre federal de comunicacions del 25 de novembre de 1975. Les noves directrius dels Ferrocarrils Federals Alemanys inclouen les directrius de la Comunitat Europea sobre la prova d'impacte ambiental amb una adequació superior a l'observada en les vies federals de navegació i en les carreteres federals de primer ordre.

Es discutible que pugui resultar suficient la incorporació de la directriu de la Comunitat per mitjà de normes administratives. Segons els comentaristes de l'article 189, paràgraf 3, del Tractat de Roma, les directrius de la Comunitat Europea requereixen de manera fonamental la promulgació de normes d'execució d'eficàcia externa o, almenys, la modificació de preceptes ja existents, i, per tant, no basta la simple pràctica administrativa. Per això també la comissió de la Comunitat Europea ha formulat notables objeccions contra el tipus d'incorporació de la directriu de la Comunitat Europea discutit i en part ja posat en pràctica a la República Federal d'Alemanya per mitjà de normes administratives internes. D'acord amb la jurisprudència del Tribunal Europeu de Justícia (TEJ), la simple pràctica administrativa no pot efectuar en realitat cap incorporació eficient d'una directriu de la Comunitat Europea.

Tinc molts dubtes sobre la justificació d'aquestes objeccions fonamentals de la comissió de la Comunitat Europea. En principi, i d'acord amb la meua opinió —que no és pas aquest el lloc d'explicar—, les normes administratives destinades a l'execució de reglamentacions normatives ja existents no es poden equiparar a la «pura» o «simple» pràctica administrativa. En aquest sentit, el TEJ, en la seva sentència del 23 de maig de 1985 —29/84— (p. 1667, 1673), parla d'una «incorporació per mitjà de normes jurídiques o administratives especials». I, de forma similar, la comissió de la Comunitat Europea, en una circular del 19 d'abril de 1986 sobre l'article 12 de la directriu de la Comunitat Europea que va adreçar als governs dels Estats membres, els invita a comunicar-li els textos dels «actes jurídics nacionals decretats per a l'execució de la directriu», «i això independentment del fet que es tracti de normes jurídiques o administratives i tant si les disposicions eren ja vigents al moment d'entrar en vigor la directriu com si no van ser promulgades fins després de la notificació de la directriu».

D'altra banda, però, hi ha un fet molt significatiu: segons les informacions més recents que he rebut, la mateixa comissió de la Comunitat Europea ha deixat ja d'aferrar-se a les objeccions fonamentals suara esmentades contra una incorporació de directrius de la Comunitat Europea per mitjà de normes administratives. Així, la comissió de la Comunitat Europea, en la seva ben remarcable resolució del 22 de setembre de 1987, que vaig conèixer per una nota del ministre federal de l'interior del

3 de novembre de 1987, va cedir a l'opinió del ministre federal de comunicacions segons la qual la directriu 83/416/CE del 25 de juliol de 1983 —sobre l'autorització del trànsit regular interregional d'avions per al transport de persones, correu i mercaderies entre els Estats membres— no ha d'ésser aplicada a la República Federal d'Alemanya mitjançant normes jurídiques. La comissió de la Comunitat Europea va fonamentar la seva posició en el fet «que, segons el dret alemany, les persones privades poden recórrer als tribunals si les institucions conculquen els seus drets derivats de la directriu». D'acord amb el criteri del ministre federal de comunicacions (escrit del 6 d'octubre de 1987), aquest passatge de la resolució de la comissió de la Comunitat Europea té una significació especial en relació amb la incorporació de les directrius de la Comunitat Europea al dret alemany. I exactament en aquest mateix sentit va exterioritzar la seva opinió el ministre federal de l'interior (nota del 3 de novembre de 1987) en dir que el criteri recentment formulat per la comissió ha de pesar en les posteriors deliberacions respecte a la incorporació de la directiva de la Comunitat Europea sobre la PCMA.

## V. Projectes sotmesos a verificació de plans

Com ja he explicat en un altre context, el dret alemany respon avui àmpliament als requisits de la directriu de la Comunitat Europea sobre la PCMA. Això es pot dir sobretot de les nombroses lleis de planificació específica (vinculades a les lleis del procediment administratiu) de la federació i els *Länder*, que prescriuen un procediment de verificació de plans amb una *resolució sobre verificació de plans* definitiva i detalladament normada i on quedi també reglamentada la participació pública, i que fins i tot admeti en part la possibilitat de convertir-se en un procés en diverses etapes. Aquestes reglamentacions legals, relacionades amb una gran part dels projectes esmentats als annexos I i II de la directriu de la Comunitat Europea, segons la meua opinió, resulten suficients en essència si considerem alhora les normes administratives publicades en aquesta qüestió (les directrius sobre verificació de plans, per exemple) i la jurisprudència contenciosa administrativa. Aquí resulta pràcticament innecessari, quant a la incorporació, qualsevol altre requisit. Per aquesta raó també Hoppe, en la seva ponència del 6 de novembre de 1987 a Berlín, ja esmentada, va fer ressaltar, sobre l'exemple de la verificació jurídica de plans de les carreteres federals de primer ordre (paràgrafs 17 i ss. de la llei de carreteres de primer ordre), que els resultats d'una PCMA caben perfectament, sense cap altre requisit, en el marc del procediment de verificació de plans segons el sentit de l'article 8, D.

D'aquesta manera queda demostrada al mateix temps la conveniència de l'estratègia seguida pel ministre federal de comunicacions: la incorporació de la directriu de la Comunitat Europea mitjançant directrius alemanyes destinades a l'execució de les proves d'impacte ambiental. Aquesta estratègia permet d'eludir, sobretot, la introducció d'un nou procediment addicional. I això està completament d'acord amb l'article 2, paràgraf 2, D, on es diu que la PCMA «pot dur-se a terme en el marc dels procediments ja existents sobre autorització de projectes, o bé, si no n'existeix cap, en el marc d'altres procediments o dels que s'introdueixin per a l'acompliment dels objectius d'aquestes directrius».

En relació amb això em permeto d'indicar que en la pràctica administrativa ale-

manya i, en qualsevol cas, quant a l'àmbit dels projectes sotmesos a verificació de plans, es duen a terme des de fa ja molt de temps proves de compatibilitat amb el medi ambient dins el marc del dret vigent. En la planificació de carreteres, sobretot des de l'entrada en vigor de les noves directrius de l'any 1985 sobre la realització de projectes, documentats de manera uniforme, per a la construcció de carreteres, es tenen particularment en compte els efectes sobre el medi ambient mitjançant d'una «prova integrada de compatibilitat amb el medi ambient». El punt central el constitueixen aquí els estudis sobre la compatibilitat amb el medi ambient, que s'han de realitzar ja abans de determinar el traçat de la carretera (disposició relativa al traçat, segons el paràgraf 16 de la llei de carreteres de primer ordre). Així, per exemple, el procés d'ordenació territorial destinat a comprovar i valorar els problemes ecològics del nou traçat de la carretera federal 271 (Ruta Alemanya del Vi) en el trajecte comprès entre Neustadt an der Weinstrasse i Bad Dürkheim, procés tancat a final de 1986 per la cancelleria de l'Estat de Renània-Palatinat, tenia com a base uns estudis molt amplis sobre la compatibilitat amb el medi ambient.

De manera semblant procedeixen els Ferrocarrils Federals Alemanys quant a la construcció de nous trams o l'ampliació dels que ja existeixen. En aquest aspecte es fan servir els mètodes més moderns i, així, des de fa uns tres anys, els estudis sobre la compatibilitat amb el medi ambient es duen a terme sobre la base constituïda per les costoses fotografies aèries. En una conferència sobre l'estudi de les diverses variants de traçat de l'ampliació del tram comprès entre Nuremberg i Munic, donada fa poc al grup de treball sobre dret ferroviari de l'administració central dels Ferrocarrils Federals Alemanys, vaig comprendre clarament quantes possibilitats tenim avui a la nostra disposició per a dur a terme un inventari de les dades bàsiques de l'ecologia i de la comparació de les diverses valoracions ecològiques.

## VI. Projectes sotmesos a autorització

Així com la incorporació de la directriu de la Comunitat Europea als projectes sotmesos pel dret alemany a verificació de plans resulta, doncs, relativament poc problemàtica, la situació és molt diferent quant als projectes citats als annexos I i II de la directriu de la Comunitat Europea, sotmesos pel dret alemany a una autorització i, per tant, obligats a l'anomenat *permís de control* o llicència d'empresari, i sovint fins i tot a diversos permisos (paral·lels). Les dificultats que, d'acord amb l'opinió d'un gran nombre d'autors, s'acumulen aquí provenen, segons ells, de les diferències jurídic-dogmàtiques existents entre verificació de plans i permisos de control, diferències de les quals no puc parlar més a fons en aquesta ponència. N'hi ha prou aquí amb la indicació del fet que el principal dels permisos d'aquest àmbit, el permís jurídic vinculat a la protecció contra les immissions, d'acord amb els paràgrafs 4 i ss. de la llei federal de protecció contra les immissions, comporta una resolució de permís condicionada (paràgraf 6 de la llei federal de protecció contra les immissions) i, per tant, és formulada pels organismes corresponents quan s'han complert les premisses legals. Als paràgrafs 4 i ss. de la llei federal de protecció contra les immissions hi ha normes aplicables a molt més del 50 per cent dels projectes sotmesos a les directrius.

Tenint en compte els esmentats permisos de control, que presenten moltes dife-



rències entre ells mateixos, podem preguntar-nos si les normes administratives resulten suficients quant a la incorporació de la directriu de la Comunitat Europea. Aquesta, però, és una qüestió que no puc tractar aquí, perquè requeriria estudiar l'un darrera l'altre els esmentats permisos de control.

En relació amb el permís jurídic vinculat a la protecció contra les immissions, cal tenir present, sigui com sigui, que la incorporació de la directriu de la Comunitat Europea requerirà modificacions del dret alemany. En aquest aspecte em costa molt d'imaginar que el legislador federal adopti les propostes de modificacions legals, en part molt àmplies; vull dir que, per exemple, assumeixi les propostes formulades per Hoppe en la seva ponència de Berlín i canviï o completi els paràgrafs 3, 5 i 6 de la llei federal de protecció contra les immissions en relació amb els aspectes que ell considera necessaris. Més aviat n'hi hauria d'haver prou, i aquest sembla també el criteri del ministre federal del medi ambient, amb la incorporació de la directriu de la Comunitat Europea mitjançant les corresponents modificacions del novè reglament per a l'execució de la llei federal de protecció contra les immissions (Butlletí Oficial de l'Estat, I, p. 274), on hi ha els fonaments del procediment d'autorització. Es fa necessària una modificació, per exemple, de les normes del reglament referents a les dades que ha d'aportar el titular del projecte (article 5, D, vegeu l'annex III).

Quant al permís relatiu a l'energia atòmica, respecte al qual els organismes corresponents poden formular un criteri de refús (paràgraf 7, apartat 2, de la llei de l'energia atòmica), sembla haver-se començat ja a disposar l'execució d'anàlogues modificacions en el reglament del procediment relatiu a l'energia atòmica, per mitjà de la notificació del 31 de març de 1982 (Butlletí Oficial de l'Estat, I, p. 411). És per això que no comprenc la declaració del comitè central per a qüestions d'energia nuclear segons la qual en el procediment d'autorització relatiu a l'energia atòmica no es dóna cap necessitat d'incorporar la directriu de la Comunitat Europea, perquè el dret alemany sobre l'energia atòmica ja té en compte la disposició de la directriu referent als aspectes que ultrapassen l'àmbit territorial. Al marge d'això cal fer ressaltar aquí, per exemple, que el tribunal contenciós administratiu federal, en la seva sentència del 17 de desembre de 1986 sobre la central nuclear de l'Emsland, prop de la frontera, va declarar que la protecció a tercers prevista en el paràgraf 7, apartat 2, de la llei de l'energia atòmica ha d'afavorir com a mínim els ciutadans dels Estats membres de la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica; i si el paràgraf 7, apartat 2, de la llei de l'energia atòmica preveu també la protecció a tercers quant als estrangers, en virtut d'això mateix el tribunal contenciós administratiu federal considera que aquesta circumstància ha de tenir igualment en compte el dret de procediment determinat per les autoritats promulgadores.

Tampoc no m'és possible d'endinsar-me aquí en un problema de tipus general relacionat amb tot això com és el de la participació de ciutadans estrangers en el procediment d'autorització i el de verificació de plans, que es relacionen amb l'article 7, D, i també afecten inversament súbdits alemanys.

## VII. Prova de compatibilitat amb el medi ambient en un procés de diverses etapes

Ja he esmentat breument en un altre lloc que en el cas de planificacions específiques, com són la planificació de carreteres federals de primer ordre o vies federals de

navegació, el procés de planificació es realitza a la República Federal d'Alemanya per etapes i per tant, la verificació de planificació va precedida per diverses fases de planificació. En aquestes etapes de planificació prèvies (planificació de necessitats, planificació del traçat) ja es duen a terme, d'acord amb el dret vigent —bé que poques vegades amb participació pública—, proves d'impacte ambiental. La directriu de la Comunitat Europea, com ho demostra singularment el seu article 13, no s'oposa a aquest sistema de comprovació per etapes.

Des de fa ja molt de temps es discuteix vivament a la República Federal d'Alemanya si serveix d'alguna cosa, en relació amb les finalitats de la PCMA, el *procés d'ordenació territorial* (procés de planificació territorial) establert legalment a tots els *Länder* amb l'excepció de Renània del Nord-Westfàlia i amb anterioritat al procés administratiu. En la pràctica administrativa d'alguns *Länder* de la federació, aquestes proves d'impacte ambiental ja es duen a terme, com he explicat abans, en aquesta fase de planificació.

Malgrat tot, però, es drecen ara per ara unes dificultats tan considerables contra una incorporació de la directriu de la Comunitat Europea per mitjà d'una ampliació del contingut de l'instrument del procés de planificació territorial dels *Länder* que resulta molt difícil de preveure quant de temps continuaran mancant encara les corresponents reglamentacions legals. Els problemes tenen per causa, entre d'altres, el fet que la federació només té una competència marc en relació amb l'ordenació territorial (en els *Länder*), cosa que requereix, en conseqüència, una actuació legisladora dels *Länder* paral·lela a la federal. D'altra banda, també cal tenir present que una modificació del procés d'ordenació territorial en el sentit de la directriu li faria perdre el caràcter, mantigunt fins ara, de procés de règim intern. I, així, els processos d'ordenació territorial solen realitzar-se fins avui sense participació pública directa. Precisament aquesta circumstància havia estat ja molt sovint criticada anys enrera i fins jo mateix m'havia sumat a les crítiques. La participació pública directa en el sentit de la directriu de la Comunitat Europea no pot continuar marginada si el resultat del procés d'ordenació territorial ha de tenir en el futur, quant als aspectes jurídics del medi ambient —i, per tant, quant a la PCMA—, categoria de compromís amb efectes vinculants respecte als successius processos de verificació de planificació i d'autorització.

Voldria acomiadar-me amb aquesta presentació d'unes línies generals respecte a un difícil conjunt de problemes. Les meves breus reflexions sobre la integració de la PCMA, d'acord amb el dret de la Comunitat Europea, en el procés d'ordenació territorial justifiquen prou, només per elles mateixes, la meua ja explicada posició de fons: que fins al 2 de juliol de 1988 n'hi ha prou amb una adaptació mínima del dret alemany a les normes irrenunciabls de la directriu de la Comunitat Europea; a partir d'aquesta data quedem en llibertat de recórrer a un remodelatge del dret alemany sobre la base dels corresponents treballs previs.

Segurament que en l'exposició del meu tema, bé que per motius comprensibles, els hauré quedat a deure moltes coses. Els demano que me n'excusin i al mateix temps els agraeixo tota la seva atenció.