

II

(Comunicações)

COMUNICAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

COMISSÃO EUROPEIA

Comunicação da Comissão relativa à aplicação da Diretiva Avaliação do Impacto Ambiental (Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2014/52/UE), às alterações e ampliações de projetos do anexo I, ponto 24, e do anexo II, ponto 13, alínea a), incluindo os principais conceitos e princípios conexos

(2021/C 486/01)

Índice

1	Introdução	3
1.1	Fontes de informação disponíveis	3
2	Princípios fundamentais e definições	4
2.1	Avaliação do impacto ambiental — âmbito	4
2.2	Definições e disposições fundamentais pertinentes da Diretiva AIA	4
2.2.1	Projeto	5
2.2.2	Aprovação	5
2.2.3	Fracionamento dos projetos	7
2.2.4	Avaliação dos efeitos globais de um projeto	8
2.2.5	Sanar a omissão da avaliação do impacto ambiental	8
3	Gerir alterações e ampliações de projetos	8
3.1	Contexto	9
3.2	Conceito de alteração/ampliação de um projeto	10
3.3	Anexo I da Diretiva AIA — Categoria de projetos do anexo I, ponto 24	10
3.3.1	Anexo I — Projetos com limiares	11
3.3.2	Anexo I — Projetos sem limiares	11
3.4	Anexo II da Diretiva AIA — Categoria de projetos do anexo II, ponto 13, alínea a)	12
4	Aplicação da Diretiva AIA a alterações e a ampliações de centrais nucleares	13
	Introdução	13
4.1	Exemplos de obras ou de intervenções físicas relacionadas com alterações ou ampliações da categoria de projetos relativa às centrais nucleares	14
4.2	Autorização de alterações ou de ampliações de projetos de centrais nucleares	15
4.2.1	Casos específicos de prorrogação da longevidade (LTE) e de exploração a longo prazo (LTO)	16

4.3	Princípios orientadores para avaliar alterações ou ampliações de projetos de centrais nucleares à luz do acórdão Doel	16
4.4	Determinação do risco e necessidade de uma AIA	17
4.5	Avaliação comparativa da aplicação da Diretiva AIA no domínio nuclear	18
5	Resumo dos principais pontos	19

1 INTRODUÇÃO

O presente documento de orientação visa prestar esclarecimentos às autoridades competentes e às partes interessadas sobre a aplicação da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011 relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente ⁽¹⁾, com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Abril de 2014, que altera a Directiva 2011/92/UE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente ⁽²⁾ [Diretiva Avaliação do Impacto Ambiental (AIA)], à luz da jurisprudência mais recente do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE). Em especial, as orientações centram-se nas alterações e nas ampliações enumeradas nos anexos I e II da Diretiva AIA e consagram um capítulo específico ao setor nuclear.

O anexo I, ponto 24, e o anexo II, ponto 13, alínea a), dizem respeito a alterações e a ampliações de projetos e têm uma ampla aplicação, pois abrangem modificações de todas as categorias de projetos no âmbito da Diretiva AIA. A correta aplicação da Diretiva AIA às alterações e às ampliações de projetos é fundamental para a aplicação global da Diretiva AIA.

Alguns dos acórdãos mais recentes e, em especial, o acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-411/17 ⁽³⁾ sobre a prorrogação da longevidade da central nuclear situada em Doel, na Bélgica (a seguir designado «acórdão Doel»), chamaram a atenção para novos elementos a ter em conta na análise das alterações de projetos do anexo I e confirmaram os princípios fundamentais para a aplicação da Diretiva AIA. Igualmente devido ao seu carácter processual geral, as autoridades nacionais competentes e outras partes interessadas enviaram vários pedidos de informação sobre a aplicação das categorias de projetos relacionadas com a alteração e a ampliação.

Por conseguinte, com base nas considerações acima referidas, a Comissão decidiu emitir as presentes orientações, a fim de descrever esses conceitos e princípios ao abrigo da Diretiva AIA, incluindo definições e disposições desta diretiva. As orientações visam reforçar a aplicação da Diretiva AIA, ao apresentar exemplos contextualizados das obrigações decorrentes da mesma, ao promover uma abordagem coerente e ao enquadrar as disposições aplicáveis às alterações e às ampliações de projetos.

Dado que existem inúmeras situações práticas, muitas vezes complexas, e que a Diretiva AIA é aplicável a uma grande variedade de setores e tipos de projetos, não é possível fornecer uma lista exaustiva de exemplos. As autoridades nacionais competentes podem ter de aplicar os requisitos da Diretiva AIA numa base casuística e avaliar cada um dos casos tendo em conta as circunstâncias específicas. A fim de assegurar uma aplicação coerente da Diretiva AIA, a Comissão incentiva os Estados-Membros a iniciarem, voluntariamente, um exercício de avaliação comparativa das alterações e das ampliações de projetos. Tal exercício constituiria uma oportunidade para reunir conhecimentos especializados e comparar exemplos de cada Estado-Membro, podendo conduzir progressivamente ao desenvolvimento de metodologias comuns a nível da UE, bem como facilitar a aplicação prática em casos específicos.

1.1 Fontes de informação disponíveis

Apenas o Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para proceder à interpretação autêntica do direito da União. A Diretiva AIA tem sido frequentemente objeto de processos no Tribunal de Justiça e vários deles abordaram a questão das definições, da descrição ou do âmbito das diferentes categorias de projetos enumeradas nos anexos I e II.

As decisões do Tribunal de Justiça contêm princípios gerais fundamentais que se revelam úteis para orientar a interpretação das categorias de projetos enumeradas na Diretiva AIA, bem como de outros conceitos, incluindo a interpretação do próprio termo «projeto».

Para além do presente documento de orientação, os serviços da Comissão também elaboraram e atualizam regularmente uma brochura sobre as decisões do Tribunal de Justiça e a avaliação do impacto ambiental de projetos ⁽⁴⁾.

A Diretiva AIA faz referência explícita a outros acordos internacionais, como a Convenção sobre a Avaliação dos Impactes Ambientais num Contexto Transfronteiras (Convenção de Espoo) ⁽⁵⁾ e a Convenção sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (Convenção de Aarhus) ⁽⁶⁾. Por

⁽¹⁾ JO L 26 de 28.1.2012, p. 1.

⁽²⁾ JO L 124 de 25.4.2014, p. 1.

⁽³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622.

⁽⁴⁾ https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdfhttps://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_rulings_web.pdf (este documento não reflete a opinião oficial da Comissão, não é vinculativo para a Comissão e não está a ser aprovado pela presente comunicação).

⁽⁵⁾ JO C 104 de 24.4.1992, p. 7.

⁽⁶⁾ JO L 124 de 17.5.2005, p. 4.

consequente, a Diretiva AIA deve ser interpretada em conformidade com as referidas convenções ⁽⁷⁾. Além disso, tendo em conta a vasta gama de setores abrangidos pela Diretiva AIA, muitos outros instrumentos legislativos a nível da UE contêm definições de termos incluídos ou que dizem respeito às atividades abrangidas pelos anexos I e II ⁽⁸⁾.

Na elaboração das presentes orientações, a Comissão teve em conta o documento de orientação sobre a aplicabilidade da Convenção de Espoo à prorrogação da longevidade das centrais nucleares, elaborado no quadro da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas (UNECE) ⁽⁹⁾.

2 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS E DEFINIÇÕES

2.1 Avaliação do impacto ambiental — âmbito

A Diretiva AIA estabelece obrigações processuais pertinentes para os projetos públicos e privados abrangidos pelo seu âmbito que sejam suscetíveis de ter um impacto significativo no ambiente. Estes projetos têm de ficar sujeitos a uma aprovação e ser submetidos a uma avaliação do seu impacto no ambiente, antes da emissão da aprovação.

Os projetos que se enquadram no âmbito da Diretiva AIA estão divididos em categorias e enumerados nos anexos I e II. Os projetos enumerados no anexo I são aqueles que se considera ter um impacto significativo no ambiente e que, em princípio, estão sujeitos a uma avaliação obrigatória (artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva AIA). Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva AIA, e não obstante os casos excecionais a que se refere o artigo 2.º, n.º 4, é necessário avaliar sistematicamente o impacto no ambiente dos projetos abrangidos pelo anexo I da diretiva, enquanto tal e antes da autorização ⁽¹⁰⁾. Daqui resulta que os Estados-Membros não dispõem de qualquer margem de apreciação a este respeito. Além disso, a maioria das categorias de projetos mencionadas no anexo I contém limiares diretamente relacionados com o âmbito de aplicação. Se a legislação nacional atribuir limiares às categorias de projetos do anexo I que não possuem limiares fixados nesse anexo, tal limita o âmbito de aplicação da Diretiva AIA ⁽¹¹⁾.

Os projetos enumerados no anexo II não têm necessariamente um impacto significativo no ambiente em todos os casos. Devem ser submetidos a um processo de determinação, comumente conhecido pelo termo «verificação preliminar», a fim de determinar se são suscetíveis de ter um impacto significativo no ambiente. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva AIA, a determinação do eventual impacto significativo no ambiente pode ser efetuada através de uma análise caso a caso, da fixação de limiares ou de critérios, ou de uma combinação destes métodos, tendo em conta os critérios de seleção pertinentes do anexo III da diretiva (características dos projetos, localização dos projetos, tipo e características do impacto potencial).

O artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva AIA, enquanto princípio orientador fundamental e objetivo essencial, limita a margem de apreciação dos Estados-Membros, especialmente no que se refere aos projetos do anexo II, ao exigir que fiquem sujeitos a uma avaliação do impacto se forem suscetíveis de ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente devido à sua natureza, dimensão ou localização ⁽¹²⁾.

2.2 Definições e disposições fundamentais pertinentes da Diretiva AIA

O ponto seguinte apresenta as principais definições e disposições pertinentes relacionadas com os projetos e com as respetivas alterações ou ampliações.

⁽⁷⁾ Nesse sentido, ver as conclusões da advogada-geral Juliane Kokott no processo C-411/17, n.º 105: «Contudo, uma vez que a Diretiva AIA visa transpor as convenções [de Espoo] em larga medida, é aconselhável sujeitá-la a uma interpretação conforme com as convenções. As competências da União também devem ser exercidas com respeito pelo direito internacional; consequentemente, o direito secundário da União deve, em princípio, ser interpretado em conformidade com as obrigações de direito internacional.»

⁽⁸⁾ Diferentes atos legislativos podem ter objetivos distintos que, por sua vez, podem influenciar o âmbito e o significado das qualificações e das definições dos projetos que contêm. Assim, uma determinada qualificação de um projeto numa diretiva pode não prescrever necessariamente com precisão a forma como o mesmo tipo de projeto deve ser interpretado no contexto de outra diretiva. Conforme declarado pelo Tribunal de Justiça (ver, por exemplo, o processo Comissão/Espanha, C-227/01), o direito da União deve ser interpretado em função da finalidade e da economia geral da regulamentação de que faz parte.

⁽⁹⁾ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Guidance_on_Conventions%20applicability_to_LTE%20of%20NPPs_As%20endorsed%20and%20edited.pdf.

⁽¹⁰⁾ Ver, nesse sentido, os acórdãos do Tribunal de justiça de 23 de março de 2006, Comissão/Itália, C-486/04, n.º 45; e de 5 de julho de 2007, Comissão/Itália, C-255/05, n.º 52.

⁽¹¹⁾ Ver o acórdão do Tribunal de Justiça de 24 de março de 2011, Comissão/Bélgica, C-435/09, n.ºs 86 e 88.

⁽¹²⁾ Acórdãos do Tribunal de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e o., C-72/95, n.º 50; de 28 de fevereiro de 2008, Abraham e o., C-2/07, n.º 37; de 30 de abril de 2009, Mellor, C-75/08, n.º 50; e de 16 de julho de 2009, Comissão/Irlanda, C-427/07, n.º 41.

2.2.1 Projeto

O artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AIA define «projeto» como:

- «— a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras,
- outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo.»

Existência de obras físicas

O Tribunal de Justiça confirmou sistematicamente, em várias ocasiões ⁽¹³⁾, que o termo «projeto» se refere a obras ou a intervenções físicas. A renovação de uma licença existente (por exemplo, para a exploração de um aeroporto, como no processo *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o.*, C-275/09, n.º 24; ou de um aterro, como no processo *Pro-Braine e o.*, C-121/11, n.º 31) não pode, na ausência de trabalhos ou intervenções que alterem a realidade física do sítio, ser qualificada como «projeto», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a). Por conseguinte, a existência de obras ou de intervenções físicas é uma condição prévia para que uma atividade possa ser qualificada como um «projeto» na aceção da Diretiva AIA.

No acórdão *Doel*, o Tribunal de Justiça recordou que: «Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que o termo “projeto” se refere, atendendo, em especial, à redação do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), primeiro travessão, da Diretiva AIA, a obras ou intervenções que alterem a realidade física do sítio» (n.º 62).

O mesmo princípio, quando aplicado ao anexo I, ponto 24, e ao anexo II, ponto 13, alínea a), significa que, de modo a serem abrangidas pelo âmbito da Diretiva AIA e pela definição de projeto nos termos do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), as alterações ou as ampliações de projetos existentes pressupõem obras ou intervenções que alterem a realidade física dos projetos iniciais ⁽¹⁴⁾.

2.2.2 Aprovação

O artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva AIA define «aprovação» como se segue:

- «c) “Aprovação”: a decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projeto».

Necessidade de aprovação

Em várias ocasiões, o Tribunal de Justiça sublinhou que «[o]s Estados-Membros devem dar à Diretiva [AIA] uma execução que corresponda plenamente às exigências que ela impõe dado o seu objetivo essencial que consiste, como resulta do seu artigo 2.º, n.º 1, em os projetos suscetíveis de ter impacto significativo no ambiente, nomeadamente, em razão da sua natureza, das suas dimensões ou da sua localização, serem submetidos, antes da concessão de uma autorização, a uma avaliação no que respeita aos seus efeitos» ⁽¹⁵⁾.

Por conseguinte, as alterações ou as ampliações de projetos na aceção do anexo I, ponto 24, ou do anexo II, ponto 13, alínea a), da Diretiva AIA que sejam suscetíveis de ter um impacto significativo no ambiente devem ficar sujeitas a um pedido de aprovação.

Forma da aprovação

A Diretiva AIA define a aprovação como a decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projeto ⁽¹⁶⁾.

⁽¹³⁾ Acórdãos do Tribunal de Justiça de 28 de fevereiro de 2008, *Abraham e o.*, C-2/07, n.º 23; de 17 de março de 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o.*, C-275/09, n.º 24; e de 19 de abril de 2012, *Pro-Braine e o.*, C-121/11, n.º 31.

⁽¹⁴⁾ Por analogia, acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de março de 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o.*, C-275/09, n.º 24; e de 19 de abril de 2012, *Pro-Braine e o.*, C-121/11, n.º 32.

⁽¹⁵⁾ Acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de setembro de 2000, *Linster*, C-287/98, n.º 52; de 23 de novembro de 2006, *Comissão/Itália*, C-486/04, n.º 36; de 3 de julho de 2008, *Comissão/Irlanda*, C-215/06, n.º 49; e de 7 de agosto de 2018, *Prenninger e o.*, C-329/17, n.º 35.

⁽¹⁶⁾ A diretiva não exige qualquer outra «aprovação» para além desta; ver acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de março de 2006, *Comissão/Espanha*, C-332/04, n.º 53.

Por conseguinte, o termo «aprovação» abrange uma grande variedade de atos (ou seja, decisões, licenças e outros instrumentos de autorização), consoante os processos nacionais aplicáveis nos Estados-Membros. Não é definida pelo seu título nem pelo processo de adoção em conformidade com o respetivo direito nacional de um determinado Estado-Membro, mas sim pelos seus efeitos jurídicos. Conforme salientado pelo Tribunal de Justiça, a qualificação de uma decisão como «aprovação» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva AIA deve ser feita com base na aplicação do direito nacional em conformidade com o direito da União ⁽¹⁷⁾.

A Diretiva AIA não exige um processo único de aprovação ⁽¹⁸⁾ e, em conformidade com o seu artigo 2.º, n.º 2, a AIA «pode ser integrada nos processos de aprovação dos projetos existentes nos Estados-Membros, ou na falta deles, noutros processos ou em processos a estabelecer para responder aos objetivos da presente diretiva». Por conseguinte, existem diferenças entre os Estados-Membros no que diz respeito à terminologia relacionada com a aprovação. Além de títulos diferentes (por exemplo, licença, decisão, autorização de construção), o processo conducente à adoção de uma aprovação também pode divergir. Por exemplo, é possível adotar a aprovação através de um processo administrativo a nível local, regional ou nacional, ou através de um processo legislativo ⁽¹⁹⁾, desde que as disposições pertinentes da Diretiva AIA sejam respeitadas. A própria aprovação tem de ser uma decisão definitiva que confira ao dono da obra o direito de realizar o projeto (o mesmo princípio é aplicável no caso de processos compostos por várias etapas; ver o ponto seguinte).

Caso as alterações ou as ampliações de projetos na aceção do anexo I, ponto 24, ou do anexo II, ponto 13, alínea a), da Diretiva AIA, suscetíveis de ter um impacto significativo no ambiente, sejam adotadas através de um processo legislativo, devem também ser sujeitas a uma avaliação do seu impacto ambiental, nos termos do artigo 2.º, n.º 1 ⁽²⁰⁾.

Neste contexto, importa igualmente salientar a diferença entre a aprovação na aceção da Diretiva AIA e uma licença associada à exploração (de uma instalação/central/sítio). Essas «licenças», conforme definidas ou utilizadas noutros instrumentos legislativos, por exemplo na Diretiva Emissões Industriais ⁽²¹⁾ ou na Diretiva Aterros ⁽²²⁾, são pertinentes para determinados regimes de exploração. Por outro lado, o termo «aprovação», conforme interpretado no contexto da Diretiva AIA, confere ao dono da obra, de acordo com a definição, o direito de realizar o projeto (por exemplo, a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras ou outras intervenções no meio natural ou na paisagem ⁽²³⁾). Com base na legislação pertinente ⁽²⁴⁾, a licença de exploração está principalmente associada a uma autorização relacionada com a exploração de um projeto e, frequentemente, baseia-se numa decisão prévia e implementa-a, no contexto de um processo composto por várias etapas. Conforme referido nos pontos anteriores, a renovação de uma licença de exploração, na ausência de quaisquer obras ou intervenções que alterem a realidade física de um sítio, deve ser distinguida da noção de «aprovação» ⁽²⁵⁾.

Alterações e ampliações de projetos em processos compostos por várias etapas

A autorização de projetos por vezes ocorre no âmbito de processos administrativos complexos que envolvem várias etapas e procedimentos. Nos casos em que seja identificada uma alteração ou uma ampliação de um projeto ⁽²⁶⁾, é fundamental determinar «quando» a AIA deve ser realizada e «o que» deve ser avaliado em cada etapa. Num processo de aprovação que compreende várias etapas, essa avaliação deve, em princípio, ser efetuada logo que seja possível identificar e avaliar todos os impactos que o projeto possa ter no ambiente ⁽²⁷⁾.

⁽¹⁷⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de maio de 2006, *Barker – Crystal Palace*, C-290/03, n.ºs 40 e 41.

⁽¹⁸⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de março de 2011, *Comissão/Irlanda*, C-50/09, n.ºs 73 a 75: «[O artigo 2.º, n.º 2] implica que a liberdade deixada aos Estados-Membros abrange a determinação das regras processuais e das condições de concessão da aprovação em causa. Todavia, essa liberdade só pode ser exercida nos limites definidos pela dita diretiva e desde que as escolhas feitas pelos Estados-Membros garantam o pleno respeito dos objetivos nela fixados.»

⁽¹⁹⁾ Para mais pormenores, ver o ponto 4 do documento de orientação da Comissão sobre a aplicação de isenções ao abrigo da Diretiva AIA (EUR-Lex - 52019XC1114(02) - PT - EUR-Lex (europa.eu)).

⁽²⁰⁾ Ver o acórdão *Doel*, n.ºs 103 a 114.

⁽²¹⁾ Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) (JO L 334 de 17.12.2010, p. 17), artigo 3.º, n.º 7: «Licença», uma autorização escrita para explorar a totalidade ou parte de uma instalação ou de uma instalação de combustão, de uma instalação de incineração de resíduos ou de uma instalação de coincineração de resíduos.»

⁽²²⁾ Diretiva 1999/31/CE, de 26 de abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros (JO L 182 de 16.7.1999, p. 1).

⁽²³⁾ A qualificação como «aprovação», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da diretiva, não depende da designação [nas práticas nacionais, são exemplos de termos utilizados licença de construção, licença de urbanismo, licença de ocupação do solo, licença ambiental (integrada), autorização de planeamento, alvará de localização], mas sim do preenchimento das condições estabelecidas na diretiva.

⁽²⁴⁾ Para além da Diretiva Emissões Industriais, é possível encontrar os regimes de licenciamento, por exemplo, ao abrigo da legislação em matéria de resíduos, nomeadamente a Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos, ou a Diretiva 1999/31/CE, de 26 de abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros. Por exemplo, na Diretiva 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativa à segurança das operações *offshore* de petróleo e gás e que altera a Diretiva 2004/35/CE, entre outros, é possível encontrar um exemplo de um regime de licenciamento.

⁽²⁵⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de março de 2011, *Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o.*, C-275/09.

⁽²⁶⁾ O princípio deste ponto é igualmente aplicável a projetos novos.

⁽²⁷⁾ Acórdão do Tribunal de 7 de janeiro de 2004, *Wells*, C-201/02, n.ºs 52 e 53, dispositivo 1.

No acórdão Doel, o Tribunal de Justiça recordou a jurisprudência existente ⁽²⁸⁾. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva AIA, no que respeita aos projetos abrangidos por esta diretiva, a avaliação do impacto ambiental tem de ser efetuada «antes de concedida a autorização» (n.º 82). É igualmente afirmado que «caso o direito nacional preveja que o processo de aprovação se desenrole em várias etapas, a avaliação dos efeitos de um projeto no ambiente deve, em princípio, ser efetuada logo que seja possível identificar e avaliar todos os efeitos que esse projeto é suscetível de ter no ambiente» (n.º 85).

O Tribunal de Justiça salientou igualmente as situações em que o processo de aprovação se desenrola em várias etapas e uma dessas etapas é uma **decisão principal**, determinando os parâmetros para as outras decisões de execução. Nestes casos, a avaliação ambiental tem de estar relacionada com a decisão principal, salvo se alguns dos impactos no ambiente forem conhecidos somente numa etapa posterior e estiverem relacionados com as decisões de execução. Em seguida, a avaliação dos impactos adicionais conhecidos numa etapa posterior pode ser realizada nessa etapa posterior ⁽²⁹⁾. Segundo o Tribunal de Justiça, uma «decisão principal» é a que define as «características essenciais» de um projeto que não seriam debatidas nem alteradas numa etapa posterior ⁽³⁰⁾. Nesses casos, os Estados-Membros têm de assegurar que a avaliação do impacto ambiental está relacionada com a decisão principal.

Além disso, o Tribunal de Justiça abordou igualmente a necessidade de avaliar os impactos desses projetos na sua globalidade. Quando um processo de aprovação compreende mais do que uma etapa — uma que implique uma decisão principal e outra uma decisão de execução que não pode ir além dos parâmetros determinados pela decisão principal —, a autoridade competente é, em algumas circunstâncias, obrigada a realizar uma avaliação do impacto ambiental de um projeto, mesmo após a concessão da licença de construção com base num anteprojecto, quando os pontos sob reserva são aprovados posteriormente ⁽³¹⁾. Esta avaliação deve ser exaustiva, de modo a abranger todos os aspetos do projeto que ainda não foram avaliados ou que exigem uma nova avaliação. Conforme reiterado pelo Tribunal de Justiça, a Diretiva AIA adota uma apreciação global dos efeitos no ambiente dos projetos ou da sua alteração, que não se deve limitar unicamente aos efeitos diretos das próprias obras planeadas e aos efeitos no ambiente suscetíveis de serem provocados pela utilização e exploração do resultado final dessas obras ⁽³²⁾. Essa avaliação é igualmente independente da eventual natureza transfronteiriça do projeto ⁽³³⁾.

2.2.3 Fracionamento dos projetos

A finalidade da Diretiva AIA não pode ser desviada através de um fracionamento dos projetos e o facto de o efeito cumulativo de vários projetos não ser tomado em consideração não pode ter o resultado prático de os subtrair na sua totalidade à obrigação de avaliação, quando, considerados no seu conjunto, são suscetíveis de ter impactos significativos no ambiente, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva AIA ⁽³⁴⁾. Este aspeto pode ser pertinente, em especial, no caso de projetos complexos desenvolvidos em etapas para as quais possam ser necessários pedidos de autorização subsequentes.

Caso vários projetos, considerados no seu conjunto, possam ter um impacto significativo no ambiente, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva AIA, esse impacto deve ser avaliado na sua globalidade e de forma cumulativa. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça defende uma interpretação lata da Diretiva AIA e sublinhou que a diretiva «adere a uma apreciação global dos efeitos no ambiente dos projetos ou da sua alteração» ⁽³⁵⁾.

Por exemplo, em termos de extensão, o Tribunal de Justiça considerou que um projeto de longa distância não pode ser fracionado em troços sucessivos de diminuta importância para subtraírem às exigências da diretiva tanto o projeto considerado na sua globalidade como os troços resultantes deste fracionamento. Se tal fosse possível, o efeito útil da diretiva poderia ficar seriamente comprometido, já que bastaria às autoridades nacionais em causa fracionarem um projeto de longa distância em troços sucessivos de diminuta importância para o subtraírem às exigências da diretiva ⁽³⁶⁾.

⁽²⁸⁾ Acórdãos do Tribunal de 7 de janeiro de 2004, Wells, C-201/02; de 4 de maio de 2006, Comissão/Reino Unido, C-508/03; e de 4 de maio de 2006, Barker, C-290/03.

⁽²⁹⁾ Wells, C-201/02; e Abraham e o., C-2/07.

⁽³⁰⁾ Ver n.º 88 do acórdão Doel: «88. Daqui resulta que, mesmo que a execução destas medidas careça da adoção de atos posteriores no âmbito de um processo complexo e regulado, destinado designadamente a garantir o respeito das normas de proteção e de segurança aplicáveis a esta atividade de produção industrial de eletricidade de origem nuclear, e embora as referidas medidas estejam em especial sujeitas, como resulta da exposição de motivos da Lei de 28 de junho de 2015, a uma aprovação prévia da AFCN, não deixa de ser verdade que essas medidas, uma vez adotadas pelo legislador nacional, definem as características essenciais do projeto e, a priori, já não podem ser discutidas ou postas em causa.»

⁽³¹⁾ No processo C-50/09, o Tribunal de Justiça concluiu que «[p]ara cumprir a obrigação que lhe é imposta pelo referido artigo 3.º, a autoridade ambiental competente não se pode limitar a identificar e a descrever os efeitos diretos e indiretos de um projeto sobre certos fatores, mas deve ainda avaliá-los de maneira apropriada, em função de cada caso particular» (n.º 37). Ver também acórdão do Tribunal de Justiça de 4 de maio de 2006, Comissão/Reino Unido, C-508/03, n.ºs 103 a 106.

⁽³²⁾ Acórdãos do Tribunal de Justiça de 28 de fevereiro de 2008, Abraham e o. — Aeroporto de Liège, C-2/07, n.ºs 42 e 43; e de 25 de julho de 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, n.º 39.

⁽³³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de dezembro de 2009, Umweltanwalt von Kärnten, C-205/08, n.º 51.

⁽³⁴⁾ Acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de setembro de 1999, Comissão/Irlanda, C-392/96, n.ºs 76 e 82; de 25 de julho de 2008, Ecologistas en Acción-CODA, C-142/07, n.º 44; de 10 de dezembro de 2009, Umweltanwalt von Kärnten, C-205/08, n.º 53; de 28 de fevereiro de 2008, Abraham e o. — Aeroporto de Liège, C-2/07, n.ºs 27; de 17 de março de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o., C-275/09, n.º 36; e de 21 de março de 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, n.º 37.

⁽³⁵⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 28 de fevereiro de 2008, Abraham e o. — Aeroporto de Liège, C-2/07, n.º 42.

⁽³⁶⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de setembro de 2004, Comissão/Espanha, C-227/01, n.º 53.

O Tribunal de Justiça sublinhou igualmente que, a fim de decidir se deve ser realizada uma avaliação ambiental, tal apreciação cumulativa pode revelar-se necessária a fim de evitar um desvio à regulamentação da União, através de um fracionamento dos projetos que, considerados no seu conjunto, são suscetíveis de ter impactos significativos no ambiente. Compete às autoridades nacionais examinar, à luz desta jurisprudência, se, e em que medida, há que apreciar globalmente os efeitos no ambiente dos projetos em causa e dos projetos já realizados ⁽³⁷⁾.

2.2.4 Avaliação dos efeitos globais de um projeto

O acórdão Doel confirmou outro princípio importante da Diretiva AIA, que consiste na obrigação de avaliar os efeitos globais de um projeto e de realizar uma AIA abrangente. Nos n.ºs 64 a 72, o Tribunal de Justiça considerou que as medidas previstas para a ampliação de um projeto existente (as medidas de reativação de uma central nuclear por dez anos ou o adiamento do seu encerramento por dez anos, conforme referido no n.º 59) não podem ser separadas das obras de modernização que lhe estão indissociavelmente ligadas, constituindo assim, conjuntamente, um mesmo projeto. Com efeito, as medidas previstas na Lei de 2015 (prorrogação da longevidade) não podem ser artificialmente separadas das obras necessárias de um ponto de vista técnico e financeiro. Estas obras eram do conhecimento do legislador e estavam ligadas à lei (ver os n.ºs 67 a 69). Embora a aplicação do princípio tenha sido deixada à verificação do juiz nacional, o Tribunal de Justiça considerou que as medidas e as obras fazem parte do mesmo projeto (n.º 71).

Além disso, a necessidade de avaliar os efeitos globais de um projeto na sua totalidade deve ser devidamente tida em conta quando são realizadas várias alterações técnicas ou operacionais no decurso da exploração de uma instalação. Apesar de ser comum que uma instalação seja objeto de manutenção contínua e de uma série de melhorias em matéria de segurança que não representariam um risco significativo para o ambiente se fossem tidas em consideração individualmente, se essas operações estiverem ligadas de forma tangível para a constituição de um projeto na aceção da Diretiva AIA, o seu impacto cumulativo no ambiente deverá então ser avaliado na sua globalidade.

Por conseguinte, quando existe uma ligação indissociável entre as várias alterações menores que demonstra que essas alterações fazem parte de uma atividade complexa (realizada, por exemplo, com a intenção demonstrável de prorrogar a longevidade da central nuclear ou a exploração de uma instalação), tais alterações podem representar um projeto na aceção da Diretiva AIA. A documentação técnica, os planos de gestão, os planos de investimento, os atos administrativos ou as leis, bem como as exposições de motivos relacionadas com os atos administrativos ou as leis, podem ser úteis para determinar se uma série de alterações está indissociavelmente ligada e faz parte dessa atividade complexa (realizada com a intenção demonstrável de prorrogar a longevidade da central nuclear).

A necessidade de ter o projeto em consideração na sua globalidade (tanto no que diz respeito aos seus componentes como aos seus efeitos) foi reforçada pela Diretiva AIA revista ⁽³⁸⁾.

2.2.5 Sanar a omissão da avaliação do impacto ambiental

Os Estados-Membros devem aplicar a Diretiva AIA de uma forma que corresponda plenamente aos respetivos requisitos, tendo em conta o seu objetivo fundamental. O artigo 2.º, n.º 1, estabelece de forma clara que, antes de concedida a aprovação, os projetos que possam ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão ou localização, devem ficar sujeitos a um pedido de aprovação e a uma avaliação dos seus efeitos ⁽³⁹⁾. Este princípio básico da diretiva implica que seja realizada uma AIA ou uma verificação preliminar dos projetos enumerados nos anexos I e II da diretiva, respetivamente, antes da aprovação do projeto.

Caso contrário, o dono da obra «não pode começar as obras relativas ao projeto em causa, sob pena de violar as exigências da Diretiva 85/337 alterada» ⁽⁴⁰⁾.

A Diretiva AIA não prevê um processo de AIA *ex post* ou de verificação preliminar, nem o prescreve como possível forma de sanar o incumprimento das suas disposições. A omissão da verificação preliminar dos projetos enumerados no anexo II ou de um processo de avaliação do impacto ambiental dos projetos enumerados no anexo I constitui uma violação do direito da União Europeia ⁽⁴¹⁾.

⁽³⁷⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 21 de março de 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, n.º 37. Neste processo, os projetos em causa estavam relacionados com a construção de edifícios anexos para um aeroporto (ou seja, pavilhões para equipamento, e ampliação das plataformas de estacionamento para veículos e aviões) que tinham de ser tidos em consideração em conjunto com outros projetos aprovados anteriormente (ou seja, a construção de um novo terminal).

⁽³⁸⁾ Ver o anexo II-A, ponto 1, alínea a), o anexo III, ponto 1, alínea a), e o anexo IV, ponto 1, alínea b), bem como o considerando 22 da Diretiva 2014/52/UE («A fim de garantir um elevado nível de proteção do ambiente e da saúde humana, os procedimentos de verificação preliminar e de avaliação do impacto ambiental deverão ter em conta o impacto de todo o projeto em causa, incluindo, se pertinente, a sua subsuperfície e a vertente subterrânea nas fases de construção, de funcionamento e, se for caso disso, de demolição.»).

⁽³⁹⁾ Acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de setembro de 2000, Linster, C-287/98, n.º 52; de 23 de novembro de 2006, Comissão/Itália, C-486/04, n.º 36; e de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda, C-215/06, n.º 49.

⁽⁴⁰⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda, C-215/06, n.º 51: «[...] o artigo 2.º, n.º 1, da referida diretiva deve, necessariamente, ser interpretado no sentido de que, quando o requerente não tenha solicitado e obtido a aprovação necessária e não tenha previamente procedido ao estudo de impacto ambiental quando este é exigido, também não pode começar as obras relativas ao projeto em causa, sob pena de violar as exigências da Diretiva 85/337 alterada.»

⁽⁴¹⁾ Além disso, em caso de omissão de uma verificação preliminar ou de uma avaliação do impacto ambiental, cabe aos juízes nacionais verificar se estão preenchidas as exigências do direito da União aplicáveis ao direito a reparação, designadamente a existência de um nexo de causalidade direto entre a violação alegada e os danos sofridos (processo Leth, C-420/11, n.º 48).

Todavia, em virtude do princípio da cooperação leal consagrado no artigo 4.º, n.º 3, do TUE, os Estados-Membros são obrigados a sanar as consequências de uma violação do direito da União. A obrigação de sanar a omissão de uma AIA decorre do princípio da cooperação consagrado no direito primário da UE e na jurisprudência constante ⁽⁴²⁾. Por conseguinte, as autoridades competentes são obrigadas a adotar, no âmbito das suas competências, as medidas necessárias para sanar a omissão da AIA, nomeadamente, através da revogação ou da suspensão de uma aprovação já dada, para que essa avaliação seja efetuada, isto dentro dos limites da autonomia processual de que gozam os Estados-Membros ⁽⁴³⁾.

O Tribunal de Justiça declarou que o direito da União não se opõe a que as regras nacionais permitam, em certos casos, regularizar operações ou atos irregulares na perspetiva do direito da União e clarificou que esta possibilidade de regularização deve ser subordinada à condição de não oferecer aos interessados a oportunidade de contornarem as regras do direito da União ou de não as aplicarem, e de permanecer excepcional ⁽⁴⁴⁾.

A AIA *ex post* é uma possível medida corretiva para o incumprimento efetivo da Diretiva AIA (por exemplo, situações em que a aprovação já tinha sido concedida sem a realização de uma AIA e já havia obras realizadas ou que estavam prestes a ser executadas).

O Tribunal de Justiça declarou que uma avaliação efetuada após a conclusão e a entrada em funcionamento de um projeto não se pode limitar ao seu impacto ambiental futuro, mas deve igualmente ter em conta o impacto ambiental verificado desde que o projeto foi concluído. Por conseguinte, em caso de omissão de uma avaliação do impacto ambiental de um projeto, imposta pela Diretiva AIA, o direito da União, por um lado, exige que os Estados-Membros eliminem as consequências ilícitas desta omissão e, por outro, não se opõe a que uma avaliação desse impacto seja efetuada a título de regularização, após a conclusão e a entrada em funcionamento do projeto em causa, na condição de que:

- as normas nacionais que permitem essa regularização não proporcionem aos interessados a oportunidade de contornarem as normas de direito da União ou de não as aplicarem e
- a avaliação efetuada a título de regularização não se limite ao impacto ambiental futuro do projeto, mas tome igualmente em conta o impacto ambiental verificado desde a sua conclusão ⁽⁴⁵⁾.

Os processos de AIA *ex post* devem ser utilizados apenas a título excepcional e como medida corretiva, a fim de assegurar a consecução do objetivo da Diretiva AIA mesmo que o processo não tenha sido formalmente realizado, e esta possibilidade não deve ser utilizada pelos Estados-Membros para contornar os requisitos da Diretiva AIA ⁽⁴⁶⁾.

A obrigação de os Estados-Membros adotarem todas as medidas necessárias para sanar as consequências ilícitas da ausência de uma AIA é igualmente aplicável aos casos de omissão de uma AIA para alterações ou ampliações de projetos.

3 GERIR ALTERAÇÕES E AMPLIAÇÕES DE PROJETOS

3.1 Contexto

Inicialmente, a Diretiva 85/337/CEE do Conselho ⁽⁴⁷⁾ não abrangia explicitamente as alterações ou as ampliações de projetos existentes, com exceção da referência no ponto 12 do anexo II a «[a]lteração dos projetos que constam do anexo I e dos projetos do anexo II que se destinam exclusiva ou principalmente a desenvolver ou ensaiar novos métodos ou produtos e que não são utilizados durante mais de um ano» (anexo II, ponto 12).

⁽⁴²⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de janeiro de 2004, Wells, C-201/02, n.ºs 66 a 70.

⁽⁴³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda, C-215/06, n.º 59: «[...] Assim, as autoridades competentes são obrigadas a adotar as medidas necessárias para sanar a omissão da avaliação do impacto ambiental, nomeadamente, através da revogação ou da suspensão de uma aprovação já dada, para que essa avaliação seja efetuada, isto dentro dos limites da autonomia processual de que gozam os Estados-Membros.»

⁽⁴⁴⁾ Acórdãos do Tribunal de Justiça de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda, C-215/06, n.º 57; 15 de janeiro de 2013, Križan e o., C-416/10, n.º 87; de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, n.º 36; e de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, n.º 174.

⁽⁴⁵⁾ Acórdãos do Tribunal de Justiça de 26 de julho de 2017, Comune di Corridonia, C-196/16 e C-197/16, n.ºs 35 a 41 e 43; de 28 de fevereiro de 2018, Castibellino, C-117/17, n.º 30; e de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, n.º 175.

⁽⁴⁶⁾ Acórdãos do Tribunal de Justiça de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda, C-215/06, n.º 57; de 15 de janeiro de 2013, Križan e o., C-416/10, n.º 87; e de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, n.º 36.

⁽⁴⁷⁾ Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 175 de 5.7.1985, p. 40).

Doze anos após a diretiva inicial, foi aditado o anexo II, ponto 13, alínea a), como a primeira categoria de projetos relativa a alterações de projetos, com a mesma redação que apresenta atualmente. Concretamente, a Diretiva 97/11/CE do Conselho ⁽⁴⁸⁾ alterou a Diretiva 85/337/CEE de modo a incluir no anexo II, ponto 13: «Qualquer alteração ou ampliação de projetos incluídos no anexo I ou no anexo II, já autorizados, executados ou em execução, que possam ter impactos negativos importantes no ambiente» ⁽⁴⁹⁾.

O anexo I, ponto 24, foi aditado seis anos após o aditamento da primeira categoria de projetos relativa à alteração de projetos. As alterações introduzidas pela Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽⁵⁰⁾, com o objetivo de alinhar a legislação comunitária com as disposições da Convenção de Aarhus, clarificaram que uma avaliação do impacto ambiental é obrigatória para «[q]ualquer alteração ou ampliação de projetos incluídos no presente anexo, se essa alteração ou ampliação, em si mesma, corresponder aos eventuais limiares estabelecidos no presente anexo».

Desde o aditamento anexo I, ponto 24, ao texto da diretiva, o Tribunal de Justiça proferiu apenas uma decisão que interpreta esta categoria de projetos, a do processo C-411/17.

3.2 Conceito de alteração/ampliação de um projeto

A Diretiva AIA não define os termos «alteração ou ampliação» e não fornece exemplos. O que constitui exatamente uma alteração ou uma ampliação dependerá do tipo de projeto. Dos pontos 3.3.1 e 3.3.2 constam alguns exemplos dessas alterações ou ampliações, com base na jurisprudência do TJUE.

O anexo I, ponto 24, e o anexo II, ponto 13, alínea a), são categorias de projetos específicas, que abrangem alterações e ampliações de todas as categorias de projetos no âmbito da Diretiva AIA, com todas as respetivas especificidades.

3.3 Anexo I da Diretiva AIA — Categoria de projetos do anexo I, ponto 24

Anexo I, ponto 24: «Qualquer alteração ou ampliação de projetos incluídos no presente anexo, se essa alteração ou ampliação, em si mesma, corresponder aos eventuais limiares estabelecidos no presente anexo.»

O anexo I, ponto 24, refere-se explicitamente a qualquer alteração ou ampliação de projetos do anexo I que correspondam aos eventuais limiares estabelecidos no referido anexo ⁽⁵¹⁾.

No acórdão Doel, o Tribunal de Justiça clarificou um princípio fundamental que desencadeia a obrigação de realizar uma avaliação do impacto ambiental no caso de alterações ou de ampliações de projetos do anexo I, com base no risco ambiental dessas alterações.

O Tribunal de Justiça recordou que os projetos enumerados no anexo da diretiva devem ser sujeitos a avaliações de impacto ambiental, quando possam ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão ou localização, e prosseguiu:

«78. Quanto ao ponto 24 do anexo I da Diretiva AIA, resulta dos seus termos e da sua sistemática que o mesmo visa as alterações ou as ampliações de um projeto que, nomeadamente, pela sua natureza ou dimensão, apresentam riscos semelhantes, em termos de efeitos no ambiente, ao próprio projeto.

79. Ora, deve considerar-se que as medidas em causa no processo principal, que têm por efeito prorrogar, por um período significativo de dez anos, a duração, anteriormente limitada a quarenta anos pela Lei de 31 de janeiro de 2003, da autorização de produção, pelas duas centrais em causa, de eletricidade para fins industriais, combinadas com as importantes obras de renovação declaradas necessárias pela vistoria a essas centrais e com a obrigação de as conformar com as normas de segurança, são de dimensão comparável, em termos de riscos de efeitos no ambiente, à entrada em funcionamento inicial das referidas centrais.»

⁽⁴⁸⁾ Directiva 97/11 /CE do Conselho, de 3 de Março de 1997 , que altera a Directiva 85/337/CEE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 73 de 14.3.1997, p. 5).

⁽⁴⁹⁾ Em antecipação do aditamento da categoria de projetos do anexo II, ponto 13, alínea a), ao texto da diretiva, o Tribunal de Justiça decidiu, no processo Kraaijeveld e o., C-72/95, que a diretiva é igualmente aplicável a alterações de projetos. O Tribunal de Justiça considerou que a expressão «obras de canalização e de regularização dos cursos de água» a que se refere o anexo II, ponto 10, alínea e), da Diretiva 85/337/CEE (antes das alterações introduzidas pela Diretiva 97/11/CE) deve ser interpretada no sentido de que engloba não apenas a construção de um novo dique mas igualmente a modificação de um dique existente através da sua deslocação, reforço ou alargamento, a substituição de um dique pela construção de um novo dique no mesmo local, independentemente de ser mais sólido ou mais largo que o anterior, ou ainda uma conjugação de várias destas situações (n.º 42).

⁽⁵⁰⁾ Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho (JO L 156 de 25.6.2003, p. 17).

⁽⁵¹⁾ No caso de alterações/ampliações de projetos do anexo I que se encontrem abaixo do limiar, mas que tenham impactos negativos importantes no ambiente, ver o anexo II, ponto 13, alínea a).

No n.º 78 do acórdão Doel, o Tribunal de Justiça estabeleceu o princípio fundamental que desencadeia a obrigação de realizar uma AIA no caso de alterações ou ampliações de projetos do anexo I. A medida de avaliação dos critérios pertinentes é o risco de efeitos no ambiente. Se o risco inerente à alteração ou à ampliação do projeto for comparável ao risco apresentado pela própria categoria de projetos inicial, o projeto enquadra-se no anexo I, ponto 24, da Diretiva AIA ⁽⁵²⁾.

No caso em apreço, o Tribunal de Justiça referiu-se tanto às medidas que têm por efeito prorrogar a duração das autorizações de produção de eletricidade como à dimensão das obras. No n.º 79, referiu a prorrogação do funcionamento das centrais nucleares por um período significativo (dez anos) e o facto de serem necessárias importantes obras de renovação ⁽⁵³⁾. O Tribunal de Justiça concluiu que os riscos ambientais do projeto são de dimensão comparável à entrada em funcionamento das centrais nucleares.

O acórdão refere a natureza ou a dimensão da alteração ou da ampliação de um projeto como exemplos não exaustivos de critérios para avaliar se os riscos ambientais são semelhantes aos do projeto inicial. Além disso, o acórdão não indica que ambos os critérios têm de ser preenchidos cumulativamente. O elemento decisivo parece ser o facto de a análise global de um determinado projeto demonstrar que existem riscos semelhantes aos do projeto inicial (no caso em apreço, centrais nucleares e reatores nucleares). Daqui resulta que a natureza e a dimensão da alteração/ampliação de um projeto não parecem ser os únicos critérios possíveis. Além disso, não se afigura necessário que os riscos resultem cumulativamente da natureza e da dimensão do projeto, desde que, em resultado, sejam semelhantes aos do projeto inicial. Não parece excluir-se que o risco possa resultar igualmente da natureza de um único projeto ou da respetiva dimensão («nomeadamente, pela sua natureza ou dimensão» ⁽⁵⁴⁾).

3.3.1 Anexo I — Projetos com limiares

Estão fixados limiares para mais de metade das categorias de projetos constantes do anexo I. Por conseguinte, tem de ser realizada uma AIA no caso das alterações ou das ampliações desses projetos que correspondam ou ultrapassem esses limiares, uma vez que essas alterações ou ampliações apresentam um risco semelhante ao da categoria de projetos inicial ⁽⁵⁵⁾.

Todavia, importa notar que, com base na jurisprudência constante, no caso de obras de alteração de elementos de projetos existentes para os quais estão fixados limiares no anexo I, deve avaliar-se cuidadosamente em que circunstâncias esses limiares são atingidos. No processo Abraham e o., C-2/07, o Tribunal de Justiça considerou que «[...] as obras de alteração de um aeroporto cuja pista de descolagem e de aterragem tenha um comprimento de 2 100 metros ou mais são, portanto, não apenas as obras que tenham por objeto prolongar a pista mas todas as obras ⁽⁵⁶⁾ efetuadas nos edifícios, instalações ou equipamentos desse aeroporto, desde que, em especial pela sua natureza, importância e características, possam ser consideradas uma alteração do próprio aeroporto. O mesmo se passa, em particular, com as obras destinadas a aumentar de modo significativo a atividade do aeroporto e o tráfego aéreo» (n.º 36) ⁽⁵⁷⁾.

3.3.2 Anexo I — Projetos sem limiares

Quanto aos projetos do anexo I com limiares, qualquer alteração ou ampliação de projetos do anexo I sem limiares que, nomeadamente, pela sua natureza ou dimensão, apresentam riscos semelhantes, em termos de efeitos no ambiente, aos do próprio projeto, devem ser considerados abrangidos pelo anexo I, ponto 24. Esses projetos apresentam, por natureza, um risco de impacto significativo no ambiente, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva AIA, e devem imperativamente ser submetidos a uma avaliação de impacto no ambiente por força do artigo 4.º, n.º 1 ⁽⁵⁸⁾.

A Diretiva AIA não indica um processo de determinação do nível de risco dos efeitos que esse projeto é suscetível de ter no ambiente, cabendo, por conseguinte, aos donos das obras e às autoridades competentes a análise do projeto em causa. Um elemento importante do ponto de vista dos donos das obras e das autoridades competentes para a avaliação do impacto ambiental consiste em identificar o momento em que uma alteração ou uma ampliação de um projeto exige uma avaliação do impacto ambiental. Nas orientações relativas à delimitação do âmbito ⁽⁵⁹⁾ e nas orientações relativas à elaboração do relatório da AIA ⁽⁶⁰⁾ constam orientações para os profissionais em matéria de AIA sobre as diferentes abordagens que podem ser utilizadas para determinar o risco de impacto significativo no ambiente.

⁽⁵²⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, n.ºs 79 e 80.

⁽⁵³⁾ A dimensão da renovação foi atestada pelo pacote financeiro, no montante de 700 milhões de EUR, que é destinado às referidas centrais nucleares (processo C-411/17, n.º 64).

⁽⁵⁴⁾ *Ibid.*, n.º 78.

⁽⁵⁵⁾ Além disso, com base no anexo I, ponto 24, é necessária uma AIA para «[q]ualquer alteração ou ampliação de projetos incluídos no presente anexo, se essa alteração ou ampliação, em si mesma, corresponder aos eventuais limiares estabelecidos no presente anexo».

⁽⁵⁶⁾ O projeto proposto visava a modificação das infraestruturas do aeroporto, a construção de uma torre de controlo, novas vias de saída das pistas e zonas de estacionamento, bem como obras de reestruturação e alargamento das pistas de descolagem e de aterragem sem alterar a sua extensão.

⁽⁵⁷⁾ A abordagem foi igualmente confirmada nos acórdãos do Tribunal de Justiça de 17 de março de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o., C-275/09, e de 21 de março de 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12.

⁽⁵⁸⁾ Por analogia, acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de julho de 2019, Doel, C-411/17, n.º 78.

⁽⁵⁹⁾ https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_Scoping_final.pdf (este documento não reflete a opinião oficial da Comissão, não é vinculativo para a Comissão e não está a ser aprovado pela presente comunicação).

⁽⁶⁰⁾ https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/EIA_guidance_EIA_report_final.pdf (este documento não reflete a opinião oficial da Comissão, não é vinculativo para a Comissão e não está a ser aprovado pela presente comunicação).

Todavia, em todos os casos, conforme mencionado no ponto 2.2.2, os Estados-Membros devem dar cumprimento à Diretiva AIA de uma forma que corresponda plenamente às exigências que ela impõe dado o seu objetivo essencial que consiste, como resulta do seu artigo 2.º, n.º 1, em os projetos suscetíveis de ter impacto significativo no ambiente, nomeadamente, em razão da sua natureza, das suas dimensões ou da sua localização, serem submetidos, antes de ser concedida aprovação, a uma avaliação no que respeita aos seus impactos ⁽⁶¹⁾.

O anexo I contém 16 tipos de projetos sem limiar atribuído, que podem ser divididos em três grupos: projetos relacionados com a energia nuclear [anexo I, ponto 2, alínea b), e anexo I, ponto 3]; instalações industriais [anexo I, pontos 4, 6 e 9, anexo I, ponto 18, alínea a), e anexo I, ponto 22]; e projetos lineares, como a construção de linhas férreas de longo curso, autoestradas e vias rápidas [anexo I, ponto 7, alínea a), «tráfego ferroviário de longo curso» ⁽⁶²⁾, e anexo I, ponto 7, alínea b)].

No processo C-411/17, o Tribunal de Justiça concluiu, na primeira parte do dispositivo, que a reativação, por um período de cerca de dez anos, da produção industrial de eletricidade de uma central nuclear encerrada, com o efeito de adiar por dez anos a data inicialmente fixada pelo legislador nacional para a sua desativação e o fim da sua atividade, e o adiamento, também por dez anos, do prazo inicialmente previsto por esse mesmo legislador para a desativação e o encerramento da produção industrial de eletricidade de uma central em atividade, medidas que implicam obras de envergadura ⁽⁶³⁾ de modernização das centrais em causa suscetíveis de afetar a realidade física dos sítios, constituem um «projeto», na aceção da Diretiva AIA, e, em princípio, deve ser submetido a uma avaliação dos efeitos no ambiente, previamente à adoção dessas medidas.

Por analogia, as alterações ou as ampliações de projetos do anexo I sem limiar atribuído que, nomeadamente, pela sua natureza ou dimensão, apresentam riscos semelhantes, em termos de efeitos no ambiente, aos do próprio projeto inicial, devem ser sujeitas a uma avaliação.

3.4 Anexo II da Diretiva AIA — Categoria de projetos do anexo II, ponto 13, alínea a)

Anexo II, ponto 13, alínea a): «Qualquer alteração ou ampliação de projetos incluídos no anexo I ou no presente anexo, já autorizados, executados ou em execução, que possam ter impactos negativos importantes no ambiente (alteração ou ampliação não incluída no anexo I)».

A disposição refere-se a qualquer alteração ou ampliação que possa ter impactos negativos importantes no ambiente.

A verificação preliminar de projetos que se enquadrem nesta categoria deve ser efetuada em conformidade com os requisitos e os critérios pormenorizados constantes do artigo 4.º, do anexo II-A, e do anexo III da Diretiva AIA. O artigo 4.º, n.º 3, exige que as autoridades competentes tenham em conta critérios pertinentes ao decidir se é necessária uma AIA, ou seja, as características dos projetos (incluindo a dimensão e a conceção de todo o projeto), a localização do projeto, bem como o tipo e as características dos potenciais impactos. Estes critérios estão enumerados no anexo III da Diretiva AIA. A autoridade competente deve decidir se um projeto do anexo II proposto deve ou não ser sujeito ao processo de AIA, com base nas informações fornecidas pelo dono da obra, em conformidade com os requisitos pormenorizados no anexo II-A (incluindo a descrição das características físicas de todo o projeto). A autoridade é igualmente obrigada a ter em conta quaisquer outras avaliações pertinentes, realizadas a respeito dos impactos no ambiente nos termos de outra legislação da UE para além da Diretiva AIA. A decisão de verificação preliminar tem de ser justificada, disponibilizada ao público (artigo 4.º, n.º 5) e passível de recurso, conforme estabelecido na jurisprudência ⁽⁶⁴⁾. Por último, a autoridade competente deve decidir se a AIA é ou não necessária, no prazo especificado no artigo 4.º, n.º 6.

A Diretiva AIA não fornece uma definição de impactos «negativos significativos». Em termos gerais, o termo «significativos» descreve em que medida os impactos podem ser importantes. O termo «negativos», por outro lado, indica que estes efeitos são desfavoráveis ou prejudiciais. A este respeito, os critérios enumerados no anexo III da Diretiva AIA fornecem uma orientação geral que pode servir como um quadro adequado para a determinação da importância dos impactos negativos.

Conforme referido anteriormente no ponto 2.1, ao determinar se as alterações ou as ampliações de determinados projetos dos anexos I e II devem ser sujeitas a uma avaliação, as autoridades competentes devem ter em conta o objetivo essencial da Diretiva AIA, ou seja, antes de concedida a aprovação, os projetos que possam ter impactos significativos no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão ou localização, devem ficar sujeitos a uma avaliação prévia dos seus impactos, bem como do seu âmbito alargado e do seu amplo objetivo.

⁽⁶¹⁾ Acórdãos do Tribunal de Justiça de 19 de setembro de 2000, Linster, C-287/98, n.º 52; de 23 de novembro de 2006, Comissão/Itália, C-486/04, n.º 36; e de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda, C-215/06, n.º 49.

⁽⁶²⁾ Esta categoria compreende tipos de projetos com e sem limiar.

⁽⁶³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de julho de 2019, Doel, C-411/17, n.º 79.

⁽⁶⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de abril de 2015, C-570/13, n.ºs 44 e 50.

4 APLICAÇÃO DA DIRETIVA AIA A ALTERAÇÕES E A AMPLIAÇÕES DE CENTRAIS NUCLEARES

Introdução

A Diretiva AIA refere as centrais nucleares ⁽⁶⁵⁾ e outros reatores nucleares, incluindo o desmantelamento e a desativação dessas centrais nucleares ou dos reatores nucleares, no anexo I, ponto 2, alínea b). As categorias adicionais de projetos do anexo I, ponto 3, alíneas a) e b), incluem instalações destinadas à produção e ao enriquecimento de combustível nuclear, ou ao processamento, à armazenagem ou à eliminação de combustível nuclear irradiado ou de resíduos radioativos. À luz da jurisprudência mais recente do Tribunal de Justiça relativa ao setor nuclear, o objetivo do presente ponto consiste em analisar quando e de que modo o processo de avaliação do impacto ambiental é aplicável às alterações ou às ampliações de projetos de categorias nucleares existentes.

As presentes orientações têm igualmente em conta os desenvolvimentos mais recentes neste domínio, no âmbito da Convenção de Espoo sobre a avaliação dos impactos ambientais num contexto transfronteiriço, e apresentam-nos à luz das disposições da Diretiva AIA e da jurisprudência mais recente do TJUE. Em especial, em dezembro de 2020, as partes na Convenção de Espoo adotaram orientações sobre a aplicabilidade da Convenção à prorrogação da longevidade das centrais nucleares ⁽⁶⁶⁾. Essas prorrogações também podem ser constituir alterações ou ampliações de projetos ao abrigo das disposições da Diretiva AIA e, por conseguinte, são pertinentes para o presente documento de orientação.

Terminologia

Embora a terminologia utilizada na Diretiva AIA e na Convenção de Espoo não seja idêntica, os conceitos estão interligados e a diretiva deve ser interpretada à luz da Convenção de Espoo. Por exemplo, enquanto a Diretiva AIA fornece uma definição do termo «projeto», a Convenção de Espoo de 1991 utiliza o termo «atividade proposta». No que diz respeito ao conceito de alterações e ampliações constante da Diretiva AIA, a Convenção de Espoo abrange atividades novas ou planeadas, bem como «qualquer alteração importante de uma atividade». Conforme referido no ponto 3.2, a Diretiva AIA não define os termos «alteração» nem «ampliação» de projetos existentes. Do mesmo modo, a Convenção de Espoo não define o que é uma «alteração importante» de uma atividade. Apesar das diferenças terminológicas, há semelhanças substanciais.

Ainda em relação à terminologia, a continuação da exploração da central para além do período inicialmente fixado pode ser designada por uma série de termos, dependendo, por exemplo, do regime de licenciamento e do quadro regulamentar. Desta forma, é possível utilizar termos como «prorrogação da longevidade da exploração», «exploração continuada ou a longo prazo» ⁽⁶⁷⁾, etc.

As orientações de Espoo utilizam o termo «prorrogação da longevidade» das centrais nucleares de uma forma pragmática, com base num entendimento comum do termo entre as partes, e apresentam uma descrição das situações mais comuns a este respeito. As presentes orientações também referem o termo «exploração a longo prazo», geralmente utilizado pela Comissão Europeia e pelo TJUE [bem como por outras instâncias internacionais, por exemplo, a Agência Internacional da Energia Atómica (AIEA)].

Diretiva AIA e legislação Euratom

A Diretiva AIA tem por base o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Conforme o TJUE afirmou na sua jurisprudência recente, «o Tratado Euratom e o Tratado FUE têm o mesmo valor jurídico, como ilustra o artigo 106.º-A, n.º 3, do Tratado Euratom, nos termos do qual as disposições do Tratado UE e do Tratado FUE não derogam as disposições do Tratado Euratom. [...] [D]ado que o Tratado Euratom é um Tratado setorial destinado ao desenvolvimento da energia nuclear, ao passo que o Tratado FUE tem objetivos muito mais amplos e confere à União numerosas competências em vários domínios e setores, as regras do Tratado FUE aplicam-se no setor da energia nuclear sempre que o Tratado Euratom não contenha regras específicas» ⁽⁶⁸⁾. Por conseguinte, o Tratado Euratom não se opõe à aplicação, neste setor, das regras do direito da União em matéria de ambiente e a Diretiva AIA é aplicável às centrais nucleares e a outros reatores nucleares ⁽⁶⁹⁾.

Em qualquer caso, o Tratado Euratom e a Diretiva AIA são aplicáveis em paralelo. O artigo 37.º do Tratado Euratom inclui disposições específicas sobre a segurança e a proteção contra as radiações ionizantes, incluindo a contaminação radioativa da água, do solo ou do espaço aéreo. A Diretiva AIA exige que, se um projeto for suscetível de ter um impacto considerável no ambiente, sejam identificados, descritos e avaliados de forma adequada os efeitos significativos diretos e indiretos na

⁽⁶⁵⁾ Para efeitos das presentes orientações, o termo «centrais nucleares» é equivalente ao termo «instalações nucleares».

⁽⁶⁶⁾ https://unece.org/sites/default/files/2021-02/Guidance_on_Conventions%20applicability_to_LTE%20of%20NPPs_As%20endorsed%20and%20edited.pdf.

⁽⁶⁷⁾ A exploração a longo prazo de uma central nuclear consiste na exploração que ultrapassa um prazo fixado pela validade da licença, pela conceção inicial da central, pelas normas aplicáveis ou pela regulamentação nacional. [*Ageing Management and development of a Programme for Long Term Operation of Nuclear Power Plants* (não traduzido para português), guia de segurança específico da AIEA, n.º SSG-48, 2018].

⁽⁶⁸⁾ Ver acórdão de 22 de setembro de 2020, Áustria/Comissão, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, n.º 32.

⁽⁶⁹⁾ Ver acórdão de 22 de setembro de 2020, Áustria/Comissão, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, n.ºs 41 e 43.

população, na saúde humana, na biodiversidade, no território, no solo, na água, no ar, no clima, nos bens materiais, no património cultural e na paisagem, bem como a interação entre estes fatores.

Ao aplicarem as disposições da Diretiva AIA, as autoridades competentes devem ter em conta o efeito útil dos processos previstos no Tratado Euratom, bem como o conjunto específico de direitos e de obrigações conferidos e impostos à Comissão e aos Estados-Membros ao abrigo do Tratado Euratom ⁽⁷⁰⁾.

4.1 Exemplos de obras ou de intervenções físicas relacionadas com alterações ou ampliações da categoria de projetos relativa às centrais nucleares

A Diretiva AIA não define de forma mais pormenorizada o termo «alterações ou ampliações de projetos existentes», nem fornece exemplos a esse respeito. Conforme referido em pontos anteriores, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a existência de obras ou de outras intervenções físicas é uma condição prévia para a identificação de um projeto na aceção da diretiva. Na ausência de uma definição mais pormenorizada, as presentes orientações identificam e agrupam exemplos ilustrativos de diferentes obras ou intervenções físicas possíveis numa central nuclear que envolvam atualizações, modificações ou substituições de equipamentos e de sistemas que possam ocorrer numa central.

A quantidade e a complexidade dos sistemas técnicos instalados numa central nuclear são muito elevadas e seria impraticável tentar enumerar todas as diferentes intervenções possíveis. Todavia, os exemplos de obras ou de intervenções físicas executadas em centrais nucleares que conduzam a modificações ou a substituições de estruturas, sistemas e componentes das centrais podem ser resumidos nas três categorias seguintes:

— Melhoria do desempenho ou da economia da central

Uma vez que o motivo para a construção e a exploração das centrais nucleares consiste na produção de eletricidade e na obtenção de lucros decorrentes da sua venda, os titulares de licenças de centrais nucleares têm um incentivo para melhorar o desempenho da central, em termos da sua capacidade de produção de eletricidade ou da redução dos seus custos de exploração. As melhorias nas centrais que possam reduzir os requisitos de manutenção ou as operações manuais, entre outras, contribuirão para a redução dos custos de exploração. O aumento da quantidade de eletricidade produzida obtém-se principalmente através do aumento da capacidade de produção de energia do reator ou da redução do seu tempo de inatividade. Os projetos conexos de modernização das centrais podem incluir o acondicionamento ou a substituição de turbinas, de geradores, de transformadores ou de condensadores; alterações da conceção do combustível (por exemplo, enriquecimento mais elevado), a fim de aumentar a potência térmica do núcleo ou o tempo de permanência do combustível no núcleo (tendo como resultado menos interrupções de abastecimento de combustível, ou interrupções mais curtas); alterações do regime químico da água (por exemplo, para diminuir a produção de produtos de corrosão); acondicionamento de sistemas selecionados de instalações auxiliares, a fim de alcançar uma maior eficiência do ciclo térmico; modernização dos sistemas de controlo e das interfaces homem-máquina (por exemplo, a sala de controlo principal), a fim de alcançar uma maior fiabilidade e disponibilidade da central; etc. Estas alterações podem ser aplicadas a qualquer momento durante a vida útil da central.

— Manutenção do estado das instalações em conformidade com a sua especificação técnica/base de licenciamento

As obras ou as intervenções físicas realizadas numa central nuclear com o objetivo de manter o estado da central em conformidade com as suas especificações técnicas ou a sua base de licenciamento podem abranger desde a manutenção de rotina (por exemplo, instalação de peças sobresselentes) a acondicionamentos importantes dos sistemas, das estruturas e dos componentes e substituições de componentes, incluindo componentes importantes, como geradores de vapor, cabeças de cubas de pressão do reator, mecanismos das barras de comando ou componentes internos do reator. Pode ser necessário proceder a substituições de componentes devido a envelhecimento, a desgaste ou a danos, ou devido à obsolescência (por exemplo, substituição de sistemas de instrumentação e controlo analógicos envelhecidos por sistemas digitais modernos). Em muitos casos, trata-se de substituições por componentes semelhantes, embora algumas possam melhorar a segurança ou a fiabilidade, graças a uma melhor conceção ou à utilização de tecnologias mais modernas.

Estes tipos de obras podem ser necessários a qualquer momento durante a vida útil de um reator nuclear ⁽⁷¹⁾.

— Melhorias em matéria de segurança

As melhorias em matéria de segurança dão resposta a problemas normalmente identificados no âmbito do processo de melhoria contínua da segurança nuclear, por exemplo, através da reavaliação periódica de segurança (RPS) ou de informações sobre a experiência de exploração. Essas melhorias podem ser necessárias a qualquer momento durante a vida útil da central.

⁽⁷⁰⁾ Ver, nomeadamente, o capítulo 3 («A proteção sanitária») do Tratado Euratom, bem como o acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de setembro de 2020, *Austria/Comissão*, C-594/18 P, ECLI:EU:C:2020:742, n.ºs 40, 41 e 43.

⁽⁷¹⁾ Essas intervenções não estão necessariamente associadas a um processo de exploração a longo prazo (*long term operation*, LTO), mesmo que não fosse possível prorrogar a longevidade operacional se os componentes não fossem substituídos (por exemplo, poderia não ser possível decidir a prorrogação da longevidade operacional de uma central nuclear após o seu termo de 40 anos se os geradores de vapor não fossem substituídos após 30 anos de exploração).

São exemplos típicos dessas melhorias em matéria de segurança a construção alternativa adicional de novas instalações necessárias para a exploração continuada da central nuclear; alimentação/geradores de energia elétrica; ventilação de contenção filtrada; instalação de sistemas de gestão do hidrogénio produzido no decurso de acidentes graves (por exemplo, recombinadores autocatalíticos passivos e/ou queimadores de H₂); reforço/qualificação de sistemas, de estruturas e de componentes para uma maior resistência sísmica; circuito suplementar diversificado de refrigeração do núcleo ou outro sistema de segurança; instalação de um último dissipador de calor alternativo (por exemplo, uma torre de refrigeração) ou introdução de meios adicionais de obtenção de água de refrigeração (por exemplo, poços); sistemas primários de proteção contra sobrepressão do circuito; reforço da proteção contra inundações (por exemplo, novos diques, modificações da drenagem ou obras semelhantes para fazer face a níveis mais elevados de inundações); modificações do controlo da química da água; medidas adicionais de deteção e proteção contra incêndios; etc.

Os exemplos de obras ou de intervenções físicas estabelecidos nas três categorias acima referidas podem ocorrer individualmente ou em conjunto e devem ser tidos em consideração caso a caso, em consonância com as disposições da Diretiva AIA e a jurisprudência do TJUE. Consoante a sua natureza ou a dimensão no caso em apreço, se for possível qualificar estas intervenções como alterações ou ampliações de um «projeto» na aceção da Diretiva AIA, podem desencadear uma AIA (anexo I, ponto 24) ou uma verificação preliminar [nos termos do anexo II, ponto 13, alínea a)]; em determinados casos, podem não se enquadrar no âmbito da Diretiva AIA. Cabe às autoridades competentes avaliar se as obras representam um projeto em conformidade com a Diretiva AIA e como devem ser tidas em consideração com base nos princípios da Diretiva AIA.

4.2 Autorização de alterações ou de ampliações de projetos de centrais nucleares

Todas as centrais nucleares estão sujeitas a um regime de autorização e a sua construção e exploração só são possíveis com base numa decisão emitida por uma autoridade competente. A abordagem da autorização da exploração de centrais nucleares nos Estados-Membros diverge, pois as autorizações para essa exploração são concedidas quer por um prazo específico e limitado (por exemplo, dez anos), quer por um prazo indeterminado.

Depois do início da exploração, as centrais nucleares são continuamente submetidas a avaliações em matéria de segurança, a monitorização (incluindo monitorização ambiental) e a inspeções ao longo de todo o seu ciclo de vida, supervisionadas pela(s) autoridade(s) competente(s). As autoridades competentes são igualmente responsáveis por verificar se a exploração das centrais nucleares cumpre as condições da autorização pertinente e se os operadores tomam todas as medidas necessárias para garantir esse cumprimento e a segurança nuclear⁽⁷²⁾. Consoante o procedimento nacional específico, o operador, sob o controlo de uma autoridade competente, tem de realizar avaliações adicionais e analisar vários pontos da exploração de uma central nuclear, nomeadamente no contexto de uma reavaliação periódica de segurança, de revisões temáticas (riscos externos, informações específicas sobre a experiência de exploração) ou de uma prorrogação da longevidade da exploração⁽⁷³⁾. Essas considerações incluiriam, muito provavelmente, a questão de saber se a central será autorizada a continuar a sua exploração sem alterações (ou sem alterações importantes); se é necessária uma intervenção para que a exploração prossiga, como medidas relacionadas com a melhoria da segurança nuclear; se a central tem de ser definitivamente encerrada (por exemplo, se, em última análise, não for possível implementar as atualizações de segurança necessárias, ou se o operador considerar que a implementação de tais medidas não se justifica com base na sua futura estratégia de exploração).

Como consequência do quadro completo de inspeções, de avaliações da segurança e do princípio de melhoria contínua ao abrigo da Diretiva Segurança Nuclear, são regularmente identificadas atualizações de segurança e a sua implementação é planeada de modo oportuno. Normalmente, as atualizações de segurança correspondem e cumprem as condições da autorização existente para gerir uma central nuclear (geralmente agrupadas na licença da central nuclear).

Se as alterações exigidas constituírem um projeto na aceção da Diretiva AIA e já tiverem sido avaliadas por uma AIA anterior, essa avaliação não terá de ser repetida, a menos que as circunstâncias tenham entretanto mudado (ver o ponto 4.4 infra).

As autoridades dos Estados-Membros têm a responsabilidade de avaliar quais os atos previstos na sua legislação nacional que constituem uma aprovação da alteração ou prorrogação da longevidade das centrais nucleares, ou seja, a decisão que dá ao operador o direito de prosseguir o projeto — para garantir o cumprimento das disposições da Diretiva AIA (para o efeito, ver o ponto 2.2.2).

⁽⁷²⁾ Diretiva 2009/71/Euratom do Conselho, de 25 de junho de 2009 (JO L 172 de 2.7.2009, p. 18), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2014/87/Euratom do Conselho, de 8 de julho de 2014 (JO L 219 de 25.7.2014, p. 42), que estabelece um quadro comunitário para a segurança nuclear das instalações nucleares. O princípio geral da melhoria contínua exige que o operador, sob a supervisão das autoridades nacionais de segurança, implemente continuamente todas as melhorias razoáveis em matéria de segurança que tenham sido identificadas. Esta abordagem é complementada por inspeções, análises de segurança regulares específicas (por exemplo, testes de resistência, intervenção humana, etc.) ou reavaliações periódicas de segurança, que analisam pormenorizadamente a segurança, numa base casuística.

⁽⁷³⁾ No início, as centrais nucleares eram normalmente concebidas para uma vida útil específica (por exemplo, 30 a 40 anos no caso das chamadas centrais nucleares de 2.ª geração que estão atualmente em exploração e muitas das quais se aproximam do fim da vida útil inicial prevista, ou já a ultrapassaram). Esta vida útil inicial pode ser influenciada por muitos fatores (por exemplo, a manutenção contínua e a substituição de componentes) e é comum que a exploração da central prossiga para além dessa vida útil inicial, com base numa demonstração sistemática e abrangente de que é seguro fazê-lo.

O que conta para a determinação da natureza dessa aprovação não é o título (por exemplo, «licença» ou «autorização»), mas sim a função de autorização no que diz respeito aos direitos ou deveres do operador. Por exemplo, os processos internos ou as considerações de uma autoridade competente que não sejam seguidos de uma autorização para prosseguir as obras não seriam, por conseguinte, considerados como uma aprovação nos termos da Diretiva AIA.

4.2.1 Casos específicos de prorrogação da longevidade (LTE) e de exploração a longo prazo (LTO)

As presentes orientações abordam todos os tipos de alterações e ampliações. A LTE e a LTO são casos específicos. Teoricamente, ambas podem ocorrer sem a realização de obras, mas, na prática, nos Estados-Membros da UE, é de esperar que sejam acompanhadas de obras.

As orientações sobre a aplicabilidade da Convenção de Espoo à prorrogação da longevidade das centrais nucleares fornecem exemplos úteis e fatores a ter em conta.

Exemplo de reavaliação periódica de segurança

Os operadores podem utilizar processos em curso para identificar a existência de um projeto e a necessidade de uma aprovação na aceção da Diretiva AIA. As centrais nucleares da UE estão sujeitas a um regime específico de reavaliação da segurança nuclear, em consonância com a legislação Euratom aplicável, designada também por reavaliação periódica de segurança (RPS). O artigo 8.º-C, da Diretiva 2009/71/Euratom do Conselho ⁽⁷⁴⁾ requer que o operador «reavalie de forma sistemática e regular, pelo menos de dez em dez anos, a segurança da instalação nuclear». A reavaliação periódica de segurança (RPS) «visa garantir o respeito pela atual base de projeto e aponta os novos melhoramentos a realizar em matéria de segurança, tendo em conta os problemas ligados ao envelhecimento, a experiência de exploração, os mais recentes resultados da investigação e a evolução das normas internacionais». Por conseguinte, a RPS é uma reavaliação aprofundada, que deve identificar e avaliar a importância, em termos de segurança, dos desvios em relação às normas de segurança em vigor aplicáveis e às boas práticas reconhecidas a nível internacional, tendo em conta a experiência de exploração, os resultados pertinentes da investigação e o estado atual da tecnologia. Este processo contribui para a avaliação da capacidade da central nuclear para continuar a funcionar de forma segura e, posteriormente, para melhorar o nível de segurança. Com base numa análise dos resultados da reavaliação do operador, a autoridade competente pode, por exemplo, autorizar a exploração continuada da instalação até ao final do próximo ciclo de reavaliação periódica de segurança (normalmente, dez anos).

Importa notar que, devido à sua natureza e finalidade, a própria RPS geralmente não é, em si mesma, uma decisão sobre uma prorrogação ou alteração do regime de exploração (por exemplo, LTO). Todavia, em determinados casos, as conclusões da reavaliação podem conduzir à emissão de uma decisão por uma autoridade competente, a fim de aplicar (por exemplo, a necessidade de melhorias em matérias de segurança na central antes de prosseguir a sua exploração ou em paralelo com a respetiva exploração continuada). Além disso, em alguns casos, a RPS é utilizada para apoiar o processo de decisão sobre a prorrogação ou a renovação de uma licença ou pode fazer parte de um processo de decisão em várias fases (ver também o ponto 2.2.2). No entanto, uma reavaliação periódica da segurança não obriga, por si só, a uma AIA.

Se a RSP conduzir à realização de obras, estas podem exigir uma AIA e uma aprovação se constituírem uma alteração ou ampliação na aceção do anexo I, ponto 24, da Diretiva AIA, ou se constituírem uma alteração ou ampliação na aceção do anexo II, ponto 13, alínea a), dessa diretiva e os Estados-Membros tiverem determinado, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, e o artigo 4.º, n.º 2, da mesma diretiva, que é necessária uma AIA.

4.3 Princípios orientadores para avaliar alterações ou ampliações de projetos de centrais nucleares à luz do acórdão Doel

Conforme indicado no ponto 3.3, o Tribunal de Justiça concluiu que a Diretiva AIA deve ser interpretada no sentido de que a reativação ou o adiamento do encerramento de uma central nuclear ⁽⁷⁵⁾, cada um deles por um período de dez anos (a seguir designados por «medidas»), medidas que implicam obras num montante de cerca de 700 milhões de EUR ⁽⁷⁶⁾ de modernização das centrais em causa suscetíveis de afetar a realidade física dos sítios, constituem um «projeto», na aceção desta diretiva, que deve, em princípio, ser submetido a uma avaliação dos efeitos no ambiente, previamente à adoção dessas medidas ⁽⁷⁷⁾. Para chegar a esta conclusão, o Tribunal de Justiça declarou que tais obras ⁽⁷⁸⁾ são suscetíveis de afetar a realidade física dos sítios em causa, na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça, pelo que as medidas não podem ser

⁽⁷⁴⁾ Diretiva 2009/71/Euratom do Conselho, de 25 de Junho de 2009, que estabelece um quadro comunitário para a segurança nuclear das instalações nucleares (JO L 172 de 2.7.2009, p. 18), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2014/87/Euratom do Conselho, de 8 de julho de 2014 (JO L 219 de 25.7.2014, p. 42).

⁽⁷⁵⁾ Nos termos do direito belga, as centrais nucleares tinham de ser desativadas 40 anos após a data da sua entrada em funcionamento industrial.

⁽⁷⁶⁾ No que diz respeito aos montantes envolvidos, importa recordar que, no processo Doel, estavam em causa investimentos de cerca de 700 milhões de EUR. Além disso, o Tribunal de Justiça salientou que a dimensão ou a natureza das obras são decisivas.

⁽⁷⁷⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622, n.º 94.

⁽⁷⁸⁾ *Ibid.*, n.º 66: «[...] a modernização das cúpulas das centrais Doel 1 e Doel 2, a renovação das piscinas de armazenamento do combustível usado, a instalação de uma nova estação de bombagem e a adaptação das bases, a fim de melhor proteger estas centrais contra as inundações. Estas obras implicam não só a melhoria das estruturas existentes mas também a construção de três edifícios, dos quais dois se destinam a alojar os sistemas de ventilação e o terceiro uma estrutura anti-incêndio.»

artificialmente separadas das obras que lhes estão indissociavelmente ligadas para efeitos de apreciar a existência de um projeto na aceção da diretiva. Por conseguinte, considerou que as medidas e as obras fazem parte, conjuntamente, de um mesmo projeto, na aceção desta disposição ⁽⁷⁹⁾.

O n.º 78 do acórdão Doel estabelece o princípio fundamental que desencadeia a obrigação de realizar uma AIA no caso de alterações ou ampliações de projetos do anexo I. A medida de avaliação dos critérios pertinentes é o risco de efeitos no ambiente. Se o risco inerente à alteração ou à ampliação do projeto for comparável ao risco apresentado pela própria categoria de projetos inicial, o projeto enquadra-se no ponto 24 do anexo I da Diretiva AIA. A redação do acórdão sugere que a natureza ou a dimensão da alteração ou da ampliação de um projeto são exemplos não exaustivos de critérios para avaliar se os riscos ambientais são semelhantes aos do projeto inicial e que não têm necessariamente de ser cumpridos cumulativamente.

Por conseguinte, pode concluir-se do acórdão que as medidas que têm por efeito prorrogar, por um período significativo, a duração das autorizações de produção de eletricidade pelas centrais nucleares e que implicam importantes obras de renovação indissociavelmente ligadas às medidas de modernização/modificação das centrais elétricas em causa, suscetíveis de afetar a realidade física dos sítios, enquadram-se no âmbito do anexo I, ponto 24, da Diretiva AIA, uma vez que apresentam riscos semelhantes, em termos dos seus efeitos no ambiente, aos da entrada em funcionamento inicial das centrais. Este é o caso, em especial, quando a prorrogação a longo prazo do período de exploração e as obras de renovação têm uma importância semelhante às do processo C-411/17.

Para além do princípio orientador acima referido, o acórdão Doel confirmou outros princípios importantes da Diretiva AIA que são igualmente pertinentes para a aplicação da diretiva às alterações e às ampliações de centrais nucleares (ver os pontos anteriores sobre a avaliação dos efeitos globais de um projeto e a tomada de decisões em várias etapas).

4.4 Determinação do risco e necessidade de uma AIA

Embora a Diretiva AIA não preveja critérios para avaliar o risco de obras que se qualificam como alterações ou ampliações de projetos, nem apresente exemplos de tais obras qualificadas como alterações ou ampliações de projetos do anexo II, estabelece critérios para determinar se devem ser sujeitas a uma avaliação do impacto ambiental (critérios de seleção referidos no artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva AIA e requisitos dos anexos II-A e III da diretiva, conforme apresentados no ponto 3.4). Por conseguinte, estes critérios de seleção podem ser utilizados para determinar o eventual risco e, subsequentemente, a necessidade de uma AIA. Sempre que as obras ou intervenções físicas tiverem uma dimensão que não represente um risco para o ambiente semelhante ao da própria atividade, mas constituírem alterações ou ampliações de uma central nuclear já autorizada, executada ou em fase de execução que possam ter impactos negativos importantes, estas são abrangidas pelo ponto 13, alínea a), do anexo II da Diretiva AIA e são sujeitas a uma análise.

A este respeito, devem também ser tidas em conta as orientações de Espoo sobre o prolongamento da vida útil das centrais nucleares. Nos termos da Convenção de Espoo, um dos parâmetros que tem de ser tido em consideração de modo a submeter uma modificação de uma atividade a uma avaliação do impacto transfronteiriço é a sua qualificação como alteração importante de uma atividade. Por conseguinte, as orientações de Espoo apresentam uma lista não exaustiva de fatores ilustrativos ⁽⁸⁰⁾ que podem ser pertinentes para as autoridades competentes quando determinam se uma prorrogação da longevidade constitui uma alteração importante. Esses fatores são os seguintes:

- aumento da utilização de recursos naturais em comparação com os limites previstos na licença inicial,
- aumento da produção de resíduos ou de combustível irradiado em comparação com os limites previstos na licença inicial,
- aumento das emissões, incluindo de radionuclídeos e descargas de água de refrigeração, em comparação com os limites previstos na licença inicial,
- dimensão de obras de modernização e/ou de atualizações ou melhorias em matéria de segurança, em especial as que exigem uma alteração importante da realidade física do sítio ou melhorias substanciais decorrentes de componentes envelhecidos e/ou de obsolescência,
- alterações do ambiente circundante, como as decorrentes das alterações climáticas,
- medidas de atenuação e adaptação às alterações climáticas.

Outro fator importante a ter em consideração é a questão de saber se a prorrogação da longevidade em causa, tendo em conta as suas características específicas, é suscetível de ter um impacto negativo importante e transfronteiriço no ambiente ⁽⁸¹⁾.

⁽⁷⁹⁾ *Ibid.*, n.º 71.

⁽⁸⁰⁾ Orientações de Espoo, anexo II.

⁽⁸¹⁾ Orientações de Espoo, parte C, «Lifetime extension as a “major change” to an activity» (não traduzido para português).

Os eventuais impactos das obras ou das intervenções físicas nos fatores ambientais são outro critério de seleção para determinar o eventual risco e a necessidade de uma AIA. Nos termos do artigo 3.º da Diretiva AIA, quando um projeto é sujeito a uma verificação preliminar ou a uma AIA, deve ter-se em conta uma série de fatores ambientais ⁽⁸²⁾. A escala e a duração do impacto em diferentes fatores ambientais podem variar em função das eventuais alterações ou ampliações de uma central nuclear que visem permitir a sua exploração (neste sentido, ver as categorias de obras descritas no ponto 4.1).

As melhorias em matéria de segurança das centrais nucleares e as obras destinadas a manter o estado da central em conformidade com a sua especificação técnica/base de licenciamento destinam-se, na maioria dos casos, a ter impactos positivos em termos gerais no ambiente, uma vez que o motivo subjacente à sua implementação consiste em reduzir o risco de acidente, as emissões normais decorrentes da exploração ou a produção de resíduos radioativos. A maior parte destas melhorias são introduzidas para alcançar uma redução das emissões radiológicas ou outras para o ambiente em condições normais de exploração ou em caso de acidentes, ou em ambas as situações, e/ou reduziria as doses absorvidas pelos trabalhadores a longo prazo ⁽⁸³⁾.

Todavia, as melhorias também podem ter impacto ambiental negativo durante a exploração normal da central, como o aumento da utilização de recursos (água ou energia) ou das emissões convencionais, por exemplo, devido a ensaios ou ao funcionamento ocasional de geradores de reserva a gás para situações de emergência. Outras melhorias em matéria de segurança podem também ter um impacto no ambiente em condições específicas. Por exemplo, uma melhoria destinada a reforçar a proteção contra inundações (por exemplo, novos diques, modificações da drenagem ou obras semelhantes) é suscetível de alterar o caudal natural dos cursos de água em condições de inundação, o que pode ter um impacto na extensão das inundações a jusante, em locais onde o curso de água atravesse zonas povoadas, ou passe nas proximidades das mesmas, ou afetar sítios de especial importância. Além disso, não é possível excluir que algumas melhorias em matéria de segurança possam resultar em impactos ambientais negativos durante a fase de construção ou de instalação (por exemplo, ruído, perturbações, aumento temporário da produção de resíduos radiológicos e/ou convencionais, emissões industriais/radiológicas, utilização de recursos como materiais de construção, água, energia).

As alterações do controlo da química da água ⁽⁸⁴⁾ nos reatores nucleares são importantes de, pelo menos, seis perspetivas diferentes: integridade dos materiais, níveis de radiação da central, acumulação de depósitos, desempenho do combustível, impacto ambiental e segurança. Essas alterações podem proporcionar melhorias, por exemplo, em termos de segurança e de degradação dos componentes devido a envelhecimento, ou permitir a redução ou um melhor controlo das taxas de corrosão (o que pode proporcionar melhorias também ao nível das doses radiológicas absorvidas pelos trabalhadores e simplificar a manutenção). Todavia, a alteração de um parâmetro baseado na química para melhorar a segurança pode agravar outro perigo ou risco, sendo necessário um equilíbrio cuidadoso. Por conseguinte, embora as melhorias em matéria de segurança sejam introduzidas para produzir um impacto ambiental globalmente positivo, são também possíveis alguns impactos ambientais negativos.

As obras ou quaisquer intervenções físicas relacionadas com a melhoria do desempenho das unidades de produção de energia são mais suscetíveis de condicionar o impacto ambiental da central, seja radiológico (devido a um inventário radiológico diferente do núcleo, por exemplo) ou de outra natureza (por exemplo, aumento do fluxo ou da temperatura das descargas de água de refrigeração), do que as melhorias de segurança.

4.5 Avaliação comparativa da aplicação da Diretiva AIA no domínio nuclear

Há mais de 20 anos, foram lançados regularmente exercícios de avaliação comparativa no domínio da segurança nuclear, tendo produzido resultados positivos em termos da harmonização da aplicação prática dos princípios de segurança. O seu papel fundamental na garantia de um elevado nível de segurança, harmonizado a nível da UE, foi apoiado pela Diretiva Segurança Nuclear ⁽⁸⁵⁾, em especial através da disposição relativa às revisões temáticas pelos pares.

A aplicação destas orientações e da Diretiva AIA poderia ser promovida através do lançamento desse exercício de avaliação comparativa pelos Estados-Membros, de forma voluntária, no que diz respeito às alterações e às ampliações das centrais nucleares. A avaliação comparativa poderia resultar em metodologias comuns a nível da UE e facilitar a aplicação prática em casos específicos. Por exemplo, ao considerar alterações ou ampliações de uma central nuclear, e à luz do ponto 4.2, a

⁽⁸²⁾ População e saúde humana, biodiversidade, terra, solo, água, ar, clima, bens materiais, património cultural, paisagem, bem como a interação entre estes fatores.

⁽⁸³⁾ Note-se que qualquer alteração ou ampliação de uma central nuclear suscetível de aumentar as emissões radiológicas desencadearia uma notificação à Comissão Europeia, nos termos do artigo 37.º do Tratado Euratom, que exige que os Estados-Membros forneçam à Comissão os dados gerais de todos os projetos de descarga de efluentes radioativos, seja qual for a sua forma, que permitam determinar se a realização desse projeto é suscetível de implicar a contaminação radioativa das águas, do solo ou do espaço aéreo de outro Estado-Membro.

⁽⁸⁴⁾ O controlo da química da água é essencial para a exploração segura de uma central nuclear e pode ser utilizado para minimizar os efeitos negativos dos produtos químicos, das impurezas químicas e da corrosão nas estruturas e nos componentes das centrais para a prorrogação da sua longevidade.

⁽⁸⁵⁾ Diretiva 2009/71/Euratom do Conselho, de 25 de junho de 2009, que estabelece um quadro comunitário para a segurança nuclear das instalações nucleares (JO L 172 de 2.7.2009, p. 18), com a redação que lhe foi dada pela Diretiva 2014/87/Euratom do Conselho, de 8 de julho de 2014 (JO L 219 de 25.7.2014, p. 42).

avaliação comparativa poderá ser pertinente para avaliar se as libertações radiológicas no decurso da exploração normal ou em caso de acidente se alteraram e em que medida implicam a necessidade de reavaliar qualquer AIA existente (caso tenha sido realizada uma AIA). Esse exercício de avaliação comparativa pode também ajudar a avaliar se as alterações e as ampliações dos projetos criariam riscos adicionais de impacto para os Estados-Membros vizinhos e a identificar os Estados-Membros potencialmente afetados.

5 RESUMO DOS PRINCIPAIS PONTOS

- Sempre que as obras ou intervenções de construção que impliquem alterações dos aspetos físicos dos projetos originais enumerados nos anexos I ou II da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental satisfaçam os requisitos do anexo I, ponto 24, ou do anexo II, ponto 13, alínea a), da mesma, constituem «projetos» na aceção da Diretiva AIA e estão sujeitas a uma verificação preliminar ou a uma AIA.
 - Os projetos suscetíveis de ter um impacto significativo no ambiente devem ficar sujeitos a um pedido de aprovação.
 - Uma alteração ou ampliação de projetos na aceção do anexo I, ponto 24, da Diretiva Avaliação de Impacto Ambiental, pressupõe que existem riscos semelhantes, em termos de efeitos no ambiente, aos do projeto original. A este respeito, a prorrogação da duração das autorizações de projetos iniciais por períodos significativos, bem como a importância das obras indissociavelmente ligadas à dimensão das alterações ou das ampliações dos projetos, constituem critérios fundamentais que devem ser utilizados pelas autoridades competentes.
-