



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 21 de outubro de 2021¹

Processo C-463/20

Namur-Est Environnement ASBL
contra
Région wallonne,
sendo interveniente:
Cimenteries CBR SA

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2011/92/UE — Avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente — Projeto para a exploração de uma pedra — Obrigação de permitir a participação do público antes da aprovação do projeto — Conceito de aprovação — Diretiva 92/43/CEE — Preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens — Diretiva 2009/147/CE — Conservação das aves selvagens — Proteção de espécies da fauna, de aves e da flora — Decisão sobre uma derrogação»

I. Introdução

1. Em conformidade com a Diretiva AIA², certos projetos estão sujeitos a aprovação, assim como exigem previamente uma avaliação de impacto ambiental, isto é, um parecer sobre os efeitos significativos que estes projetos possam ter no ambiente, e a participação do público. Se o projeto for suscetível de afetar espécies rigorosamente protegidas pela Diretiva *Habitats*³ ou pela Diretiva Aves⁴, estes efeitos devem ser tidos em consideração na avaliação de impacto ambiental.

2. No contexto da reabertura de uma pedra na região belga da Valónia, o presente processo coloca a questão de saber se as autoridades competentes podem aprovar derrogações à proteção de espécies rigorosamente protegidas antes, contudo, da avaliação de impacto ambiental. Nem a Diretiva *Habitats* nem a Diretiva Aves, ou a legislação belga ou da região da Valónia aplicável, preveem uma avaliação do impacto ambiental ou a participação do público no que se refere a

¹ Língua original: alemão.

² 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 (JO 2011, L 26, p. 1).

³ Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7), conforme alterada pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho de 13 de maio de 2013 (JO 2013, L 158, p. 193).

⁴ Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens (JO 2010, L 20, p. 7), com a última redação que lhe foi dada pela Diretiva 2013/17/UE do Conselho, de 13 de maio de 2013, que adapta determinadas diretivas no domínio do ambiente, devido à adesão da República da Croácia (JO 2013, L 158, p. 193).

decisões sobre derrogações à proteção das espécies. Porém, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a aprovação em matéria de proteção das espécies controvertida constitui uma condição praticamente imprescindível para a realização de um projeto na aceção da Diretiva AIA, pelo que esta diretiva poderá opor-se à adoção de uma tal decisão antecipada.

II. Quadro jurídico

A. Diretiva AIA

3. O considerando 2 da Diretiva AIA clarifica a finalidade da avaliação de impacto ambiental:

«[...] O impacto no ambiente de todos os processos técnicos de planificação e de decisão deverá ser tido em conta, no mais breve prazo.»

4. O artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva AIA define o conceito de aprovação como «a decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projeto».

5. O artigo 2.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva AIA regula a função da avaliação de impacto ambiental no processo de aprovação:

«1. Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para garantir que, antes de concedida a aprovação, os projetos que possam ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão ou localização, fiquem sujeitos a um pedido de aprovação e a uma avaliação dos seus efeitos. Esses projetos são definidos no artigo 4.º

2. A avaliação do impacto no ambiente 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.

3. Os Estados-Membros poderão prever um procedimento único para cumprir o disposto na presente diretiva e na [Diretiva PCIP⁵] [...]»

6. O artigo 3.º da Diretiva AIA descreve com maior detalhe a avaliação de impacto ambiental:

«A avaliação de impacto ambiental identificará, descreverá e avaliará de modo adequado, em função de cada caso particular e nos termos dos artigos 4.º a 12.º, os efeitos diretos e indiretos de um projeto sobre os seguintes fatores:

- a) O homem, a fauna e a flora;
- b) O solo, a água, o ar, o clima e a paisagem;
- c) Os bens materiais e o património cultural;
- d) A interação entre os fatores referidos nas alíneas a), b) e c).»

⁵ Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO 2008, L 24, p. 8).

7. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, e do anexo I, n.º 19, da Diretiva AIA, as pedreiras numa área superior a 25 hectares devem ser sempre consideradas projetos, que podem ter um impacto significativo no ambiente. Por conseguinte, os seus efeitos no ambiente devem ser obrigatoriamente avaliados em conformidade com a diretiva.

8. O artigo 5.º, n.º 1, e o anexo IV, n.º 3, da Diretiva AIA preveem que o dono da obra forneça, de forma adequada, uma descrição dos elementos do ambiente suscetíveis de serem consideravelmente afetados pelo projeto proposto, nomeadamente, a fauna e a flora.

9. O artigo 6.º da Diretiva AIA contém disposições fundamentais sobre a participação do público:

«1. Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que as autoridades a quem o projeto possa interessar, em virtude da sua responsabilidade específica em matéria de ambiente, tenham a possibilidade de emitir o seu parecer sobre as informações fornecidas pelo dono da obra e sobre o pedido de aprovação. [...]

2. O público deve ser informado [...] dos elementos a seguir referidos, no início [...] e, o mais tardar, logo que seja razoavelmente possível disponibilizar a informação:

- a) Pedido de aprovação;
- b) O facto de o projeto estar sujeito a um processo de avaliação de impacto ambiental e, se for o caso, o facto de ser aplicável o artigo 7.º;
- c) Indicação pormenorizada das autoridades competentes responsáveis pela tomada de decisões, das que podem fornecer informações relevantes e daquelas às quais podem ser apresentadas observações ou questões, bem como pormenores do calendário para o envio de observações ou questões;
- d) A natureza de possíveis decisões ou o projeto de decisão, caso exista;
- e) Indicação da disponibilidade da informação recolhida nos termos do artigo 5.º;
- f) Indicação da data e dos locais em que a informação relevante será disponibilizada, bem como os respetivos meios de disponibilização;
- g) Informações pormenorizadas sobre as regras de participação do público decorrentes do n.º 5 do presente artigo.

3. Os Estados-Membros devem assegurar que seja disponibilizado ao público em causa, em prazos razoáveis, o acesso:

- a) A toda a informação recolhida nos termos do artigo 5.º;
- b) De acordo com a legislação nacional, aos principais relatórios e pareceres apresentados à autoridade ou autoridades competentes no momento em que o público em causa deve ser informado nos termos do n.º 2 do presente artigo;

c) De acordo com o disposto na [Diretiva relativa às informações sobre ambiente⁶], a outra informação não referida no n.º 2 do presente artigo que seja relevante para a decisão nos termos do artigo 8.º desta diretiva e que só esteja disponível depois de o público em causa ser informado nos termos do n.º 2 do presente artigo.

4. Ao público em causa deve ser dada a oportunidade efetiva de participar suficientemente cedo nos processos de tomada de decisão no domínio do ambiente a que se refere o artigo 2.º, n.º 2, devendo ter, para esse efeito, o direito de apresentar as suas observações e opiniões, quando estão ainda abertas todas as opções, à autoridade ou autoridades competentes antes de ser tomada a decisão sobre o pedido de aprovação.

5. [...]»

10. A importância da avaliação de impacto ambiental para o processo de aprovação é estabelecida no artigo 8.º da Diretiva AIA:

«Os resultados das consultas e as informações obtidas nos termos dos artigos 5.º, 6.º e 7.º serão tomados em consideração no âmbito do processo de aprovação.»

11. O artigo 11.º da Diretiva AIA contém regras sobre recursos interpostos de decisões que estão sujeitas à participação do público, em conformidade com a Diretiva AIA:

«1. Os Estados-Membros devem assegurar que, de acordo com o sistema jurídico nacional relevante, os membros do público em causa que:

a) Tenham um interesse suficiente ou, em alternativa;

b) Invoquem a violação de um direito, sempre que a legislação de processo administrativo de um Estado-Membro assim o exija como requisito prévio;

tenham a possibilidade de interpor recurso perante um tribunal ou outro órgão independente e imparcial criado por lei para impugnar a legalidade substantiva ou processual de qualquer decisão, ato ou omissão abrangidos pelas disposições de participação do público estabelecidas na presente diretiva.

2. Os Estados-Membros devem determinar a fase na qual as decisões, atos ou omissões podem ser impugnados.

3. Os Estados-Membros devem determinar o que constitui um interesse suficiente e a violação de um direito, de acordo com o objetivo que consiste em proporcionar ao público em causa um vasto acesso à justiça. [...]»

⁶ Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE (JO 2003, L 41, p. 26).

B. Diretiva 2014/52/UE

12. Além disso, apresenta interesse a reformulação do artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva AIA, introduzida pela Diretiva 2014/52⁷, que ainda não é aplicável no presente processo:

«3. No caso dos projetos para os quais a obrigação de efetuar uma avaliação dos efeitos no ambiente decorra simultaneamente da presente diretiva e da Diretiva [*Habitats*] e/ou da Diretiva [*Aves*], os Estados-Membros devem, se necessário, garantir que são estabelecidos os processos coordenados e/ou conjuntos que cumpram os requisitos daquela legislação da União.

No caso de projetos para os quais a obrigação de proceder a avaliações dos efeitos no ambiente decorre simultaneamente da presente diretiva e de legislação da União distinta das diretivas enumeradas no primeiro parágrafo, os Estados-Membros podem estabelecer processos coordenados e/ou conjuntos.

No âmbito do processo coordenado a que se referem o primeiro e o segundo parágrafos, os Estados-Membros devem envidar esforços no sentido de coordenar as várias avaliações individuais do impacto no ambiente de um determinado projeto impostas pela legislação relevante da União, designando uma autoridade para esse efeito, sem prejuízo de eventuais disposições em contrário previstas noutra legislação aplicável da União.

No âmbito do processo conjunto a que se referem o primeiro e o segundo parágrafos, os Estados-Membros devem envidar esforços no sentido de prever uma única avaliação dos impactos no ambiente de um determinado projeto imposta pela legislação relevante da União, sem prejuízo de eventuais disposições em contrário previstas noutra legislação aplicável da União.

A Comissão deve fornecer orientações no que diz respeito à definição de processos coordenados ou conjuntos para projetos que são simultaneamente sujeitos a avaliações nos termos da presente diretiva e da Diretiva [*Habitats*, da Diretiva-Quadro Água⁸, da Diretiva Aves e da Diretiva relativa às emissões industriais⁹].»

C. Proteção das espécies

13. Os artigos 12.º e 13.º e o anexo IV da Diretiva *Habitats* exigem a criação de um rigoroso sistema de proteção para certas espécies de fauna e de flora, que proíba muitas formas de deterioração destas espécies. Sob certas condições, o artigo 16.º permite a derrogação destas disposições de proteção.

14. Os artigos 5.º e 9.º da Diretiva Aves preveem regras semelhantes para todas as espécies de aves europeias.

⁷ Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que altera a Diretiva AIA (JO 2014, L 124, p. 1).

⁸ Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (JO 2000, L 327, p. 1).

⁹ 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 2010, L 334, p. 17).

III. Matéria de facto e pedido de decisão prejudicial

15. Em 4 de novembro de 2008, a sociedade anónima Sagrex apresentou um pedido de licença única que tinha por objeto o reinício da exploração do sítio da pedreira de Bossimé, a escavação de um túnel entre as pedreiras de Bossue e de Lives-sur-Meuse, a instalação de um tapete de transporte na pedreira de Lives-sur-Meuse e a criação de um cais para carga de barças na margem do Mosa, na região da Valónia, Bélgica. O projeto abrange uma área de mais de 50 hectares.

16. Em 12 de maio de 2010, o Département de la nature et des forêts (Departamento da Natureza e das Florestas) da região da Valónia emitiu um parecer desfavorável, uma vez que o projeto não tem em conta as obrigações de proteção das espécies.

17. Em 15 de abril de 2016, a Sagrex apresentou um pedido de derrogação às medidas de proteção das espécies, ao qual anexou um estudo intitulado «Destruição dos meios e deslocamento das espécies vegetais para a exploração da pedreira de Bossimé». Em 27 de junho de 2016, o inspetor-geral do Departamento da Natureza e das Florestas concedeu a derrogação pedida, autorizando, por conseguinte, a Sagrex a afetar diversas espécies animais e vegetais e as zonas de *habitat* dessas espécies, na aplicação de determinadas medidas de minimização. Trata-se do ato impugnado.

18. Em 30 de setembro de 2016, a Sagrex apresentou planos de alteração e um estudo de impacto complementar daí decorrente em apoio do pedido de licença única.

19. Entre 21 de novembro e 21 de dezembro de 2016, foi organizado um inquérito público sobre o projeto alterado, o qual suscitou numerosas reclamações.

20. Em 21 de dezembro de 2016, o Departamento da Natureza e das Florestas emitiu um parecer favorável, sujeito a determinadas condições, sobre o pedido de licença única. Este parecer assenta, designadamente, nos seguintes fundamentos:

«Considerando que, mediante as recomendações reproduzidas no processo do pedido, as obrigações decorrentes da derrogação de 27 de junho de 2016 e as condições a seguir reproduzidas, os impactos significativos deste projeto em matéria de conservação da natureza podem ser reduzidos a um nível aceitável, atendendo, nomeadamente, às compensações; [...]»

21. Em 25 de setembro de 2017, o ministro competente da região da Valónia indeferiu, não obstante, a licença única. Esta decisão foi objeto de um recurso de anulação distinto interposto pela sociedade-mãe da Sagrex, a Cimenteries CBR SA, a que foi, todavia, negado provimento por Sentença de 14 de maio de 2020.

22. No entanto, por petição apresentada em 18 de janeiro de 2017, a associação sem fins lucrativos Namur-Est Environnement já tinha pedido ao Conseil d'État (Conselho de Estado) belga a anulação da Decisão de 27 de junho de 2016, relativa à concessão de derrogações às medidas de proteção das espécies animais e vegetais definidas na Lei sobre a Conservação da Natureza. A Cimenteries CBR é interveniente nesse processo.

23. No pedido de decisão prejudicial, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica) explica que a decisão sobre as derrogações tem por único objetivo aprovar a perturbação de animais e a deterioração das zonas de *habitat* dessas espécies. Pelo contrário, a

decisão principal que confere ao dono da obra o direito de realizar o seu projeto é a licença única, que, após inquérito público, pode ser indeferida ou submetida a condições mais rigorosas do que as previstas no ato impugnado. A autoridade encarregada da emissão da licença única deve examinar todos os aspetos urbanísticos e ambientais do projeto relativo à exploração da pedreira. A este título, pode apreciar mais estritamente o impacto dessa exploração à luz dos parâmetros determinados pelo autor do ato impugnado. Assim, no caso em apreço, a autoridade recusou conceder a licença única relativa à exploração da pedreira.

24. Por conseguinte, o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) submeteu à apreciação do Tribunal de Justiça as seguintes questões:

- «1) Uma decisão “que aprova a perturbação de animais e a deterioração das zonas de *habitat* dessas espécies com vista à exploração de uma pedreira” e a decisão que aprova ou indefere essa exploração (licença única) estão abrangidas por uma mesma aprovação [na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva AIA], respeitante a um mesmo projeto, [na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da mesma diretiva], na hipótese de, por um lado, essa exploração não poder ocorrer sem a primeira delas e, por outro, a autoridade encarregada da emissão das licenças únicas manter a possibilidade de apreciar mais estritamente o impacto ambiental dessa exploração em relação aos parâmetros determinados pelo autor da primeira decisão?
- 2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, são as exigências estabelecidas nesta diretiva, em especial nos seus artigos 2.º, 5.º, 6.º, 7.º e 8.º, suficientemente respeitadas quando a fase de participação do público tem lugar após a adoção da decisão “que aprova a perturbação de animais e a deterioração das zonas de *habitat* dessas espécies com vista à exploração de uma pedreira”, mas antes da adoção da decisão principal que confere ao dono da obra o direito de explorar a pedreira?»

25. Apresentaram observações escritas a Namur-Est Environnement, a Cimenteries CBR, o Reino da Bélgica, a República Checa e a Comissão Europeia. Com exceção da República Checa, os intervenientes mencionados participaram igualmente na audiência de 9 de setembro de 2021.

IV. Apreciação jurídica

26. O pedido de decisão prejudicial visa esclarecer a relação entre as duas aprovações relativas ao mesmo projeto. Trata-se, por um lado, da aprovação obtida inicialmente para derrogar, aquando da realização do projeto, as regras de proteção de determinadas espécies da fauna e da flora (aprovação em matéria de proteção das espécies) e, por outro, da «licença única» do projeto no seu todo, que, após a aprovação em matéria de proteção das espécies, foi objeto de uma avaliação de impacto ambiental, mas acabou por ser recusada.

27. Deste modo, o ponto de partida do pedido de decisão prejudicial é um recurso interposto da aprovação em matéria de proteção das espécies. A ONG demandante, a Namur-Est Environnement, considera que a Diretiva AIA se opõe a uma aprovação prévia, independente da avaliação de impacto ambiental, de derrogações às regras em matéria de proteção das espécies.

28. A primeira questão visa determinar se as duas aprovações constituem, em conjunto, uma aprovação na aceção da Diretiva AIA. Em caso afirmativo, deve-se, no contexto da segunda questão, indagar se é compatível com a diretiva conceder a aprovação em matéria de proteção das espécies antes de se realizar a avaliação de impacto ambiental.

29. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva AIA, os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para garantir que, antes de concedida a aprovação, os projetos que possam ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão ou localização, fiquem sujeitos a um pedido de aprovação e a uma avaliação dos seus efeitos. O artigo 1.º, n.º 2, alínea c), define a aprovação como a decisão que confere ao dono da obra o direito de realizar o projeto.

30. Assim, em primeiro lugar, os referidos projetos devem ficar sujeitos a um pedido de aprovação e, em segundo lugar, os efeitos dos projetos no ambiente devem ser avaliados antes da concessão de uma tal aprovação.

31. É pacífico que o projeto da pedreira em causa está sujeito a estas exigências. Em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, e o anexo I, n.º 19, da Diretiva AIA, as pedreiras a céu aberto numa área superior a 25 hectares devem ser sempre consideradas projetos, que podem ter um impacto significativo no ambiente. O presente projeto abrange uma área de mais de 50 hectares, pelo que é necessária uma avaliação do impacto ambiental.

32. No entanto, importa esclarecer se a aprovação do projeto deve incluir a aprovação em matéria de proteção das espécies e, em caso afirmativo, se é admissível conceder a referida aprovação antes de realizar a avaliação de impacto ambiental.

A. Admissibilidade da primeira questão

33. A Bélgica alega que a primeira questão é inadmissível, uma vez que esta se baseia na presunção incorreta de que a aprovação em matéria de proteção das espécies constitui uma condição para a concessão da licença única. Se esta objeção for procedente, não será, então, necessário responder à segunda questão, uma vez que esta só se coloca em caso de resposta afirmativa à primeira.

34. É verdade que o Tribunal de Justiça pode recusar responder a uma questão prejudicial, se for manifesto que a interpretação de uma regra da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal¹⁰, como a Bélgica alega em relação à primeira questão.

35. No entanto, no âmbito do processo nos termos do artigo 267.º TFUE, baseado numa nítida separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional nacional tem competência exclusiva para verificar e apreciar os factos do litígio no processo principal, assim como para interpretar e aplicar o direito nacional¹¹. Por conseguinte, não compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se sobre a interpretação das disposições do direito nacional nem decidir se a interpretação dada pelo órgão jurisdicional nacional está

¹⁰ Acórdãos de 10 de dezembro de 2018, *Wightman e o.* (C-621/18, EU:C:2018:999, n.º 27), e de 14 de outubro de 2020, *Sappi Austria Produktion e Wasserverband «Region Gratkorn-Gratwein»* (C-629/19, EU:C:2020:824, n.º 26).

¹¹ Acórdãos de 26 de maio de 2011, *Stichting Natuur en Milieu e o.* (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, n.º 47), e de 3 de fevereiro de 2021, *Fussl Modestraße Mayr* (C-555/19, EU:C:2021:89, n.º 29).

correta¹². Consequentemente, incumbe ao Tribunal de Justiça ter em conta o contexto factual e regulamentar no qual se inserem as questões prejudiciais, tal como definido pelo órgão jurisdicional de reenvio¹³.

36. Embora a relação entre a aprovação em matéria de proteção das espécies e a licença única deva ser, em seguida, analisada na perspetiva do direito da União, esta relação é, logo à partida, uma questão de direito interno. Por conseguinte, há que se cingir à opinião do Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), que resulta da decisão de reenvio e que constitui a premissa da questão submetida ao Tribunal de Justiça.

37. Além disso, o argumento belga também não convence em termos de conteúdo, dado que a aprovação em matéria de proteção das espécies foi expressamente solicitada para a realização do projeto da pedreira. Segundo se depreende do alegado na audiência, a perturbação de espécies protegidas só é permitida no âmbito do projeto, ou seja, pressupõe, pelo menos na prática, a aprovação do projeto no seu conjunto. Essa ligação com o projeto afigura-se igualmente necessária ao abrigo do direito da União, uma vez que apenas os objetivos da respetiva medida, neste caso o projeto, podem, nos termos do artigo 16.º da Diretiva *Habitats*¹⁴ e do artigo 9.º da Diretiva *Aves*¹⁵, justificar uma derrogação das obrigações de proteção das espécies.

38. Por conseguinte, as objeções belgas relativas à admissibilidade da primeira questão, e, deste modo, do pedido de decisão prejudicial, não podem ser aceites.

B. Resposta ao pedido de decisão prejudicial

39. No entanto, em meu entender, as duas questões colocadas pelo Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) devem ser respondidas *conjuntamente*. Em última análise, não se trata de saber se ambas as aprovações, no seu conjunto, constituem formalmente a aprovação prevista nos termos da Diretiva AIA, mas sim se a diretiva permite decidir sobre determinados efeitos no ambiente de um projeto antes da realização da avaliação de impacto ambiental.

40. Porém, as disposições da Diretiva AIA e a jurisprudência relevante relativa à integração de decisões sobre determinados aspetos ambientais de um projeto na avaliação de impacto ambiental parecem fornecer informações contraditórias para a resposta a esta questão.

41. O ponto de partida consiste no objetivo de uma apreciação abrangente de todos os efeitos ambientais na avaliação de impacto ambiental (v., a este respeito, *infra*, 1.).

42. No entanto, a Diretiva AIA contém disposições sobre a coordenação do processo de aprovação, que permitem concluir pela não necessidade de decidir sobre todos os efeitos ambientais de um projeto num processo único (v., a este respeito, *infra*, 2.). Além disso, o Tribunal de Justiça reconheceu a possibilidade de processos de aprovação em várias fases, que

¹² Acórdãos de 18 de janeiro de 2007, *Auroux e o.* (C-220/05, EU:C:2007:31, n.º 25); de 7 de outubro de 2010, *Santos Palhota e o.* (C-515/08, EU:C:2010:589, n.º 18); e de 26 de setembro de 2013, *Texdata Software* (C-418/11, EU:C:2013:588, n.º 28).

¹³ Acórdãos de 25 de outubro de 2001, *Ambulanz Glöckner* (C-475/99, EU:C:2001:577, n.º 10); de 26 de setembro de 2013, *Texdata Software* (C-418/11, EU:C:2013:588, n.º 29); e de 15 de abril de 2021, *État belge* (Elementos posteriores à decisão de transferência) (C-194/19, EU:C:2021:270, n.º 26).

¹⁴ V. Acórdão de 10 de outubro de 2019, *Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola* (C-674/17, EU:C:2019:851, n.ºs 41 e segs.).

¹⁵ V. Acórdão de 17 de março de 2021, *One Voice e Ligue pour la protection des oiseaux* (C-900/19, EU:C:2021:211, n.ºs 37 e segs. e n.º 61).

apenas exigem uma avaliação do impacto ambiental em determinadas dessas fases (v., a este respeito, *infra*, 3.). Isto poderá significar que a aprovação em matéria de proteção das espécies pode ser concedida independentemente e antes da avaliação de impacto ambiental.

43. Por último, as decisões finais sobre determinados efeitos no ambiente antes da realização da avaliação de impacto ambiental contrariam, contudo, princípios fundamentais importantes da avaliação de impacto ambiental. Com efeito, em primeiro lugar, a participação do público deve ocorrer no início do processo, quando todas as opções ainda estão em aberto; em segundo lugar, os resultados da avaliação de impacto ambiental devem ser tomados em consideração na decisão sobre o projeto; e, em terceiro lugar, deve ser concedida uma proteção jurídica plena contra esta decisão (v., a este respeito, *infra*, 4.).

1. Proteção das espécies na avaliação do impacto ambiental

44. A avaliação de impacto ambiental incluiu todos os efeitos significativos no ambiente, ou seja, eventualmente também efeitos significativos sobre as espécies protegidas¹⁶. Em conformidade com o artigo 3.º, alínea a), da Diretiva AIA, esta avaliação identificará, descreverá e avaliará de modo adequado, em função de cada caso particular, os efeitos diretos e indiretos de um projeto sobre, nomeadamente, a fauna e a flora. Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, e do anexo IV, n.º 3, tais efeitos devem ser descritos pelos donos da obra. Não estão previstas derrogações no caso de determinados efeitos no ambiente.

45. Na prática, nem sempre é fácil delimitar quais os efeitos que podem ser significativos e, portanto, que devem ser objeto de uma avaliação de impacto ambiental. Contudo, devem ser objeto desta avaliação pelo menos as informações necessárias para avaliar a compatibilidade do projeto com a legislação ambiental aplicável.

46. Neste sentido, o Tribunal de Justiça decidiu que as informações a fornecer devem conter os dados necessários para avaliar os efeitos de um projeto no estado das massas de água em causa à luz dos critérios e obrigações, da denominada proibição de deterioração, previstos, nomeadamente, no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva-Quadro Água^{17 18}.

47. Por conseguinte, tal como indicado pela Cimenteries CBR, devem também ser descritas as derrogações do direito da União em matéria de proteção das espécies, isto é, as derrogações às proibições previstas nos artigos 12.º e 13.º da Diretiva *Habitats*, bem como no artigo 5.º da Diretiva Aves. Tais derrogações ao disposto na legislação ambiental da União são, nomeadamente pela sua própria natureza, significativas, independentemente da questão de saber se deverão, em última análise, ser justificadas ao abrigo do artigo 16.º da Diretiva *Habitats* ou do artigo 9.º da Diretiva Aves. Porém, as derrogações de disposições puramente internas relativas à proteção das espécies também podem ser significativas.

¹⁶ V., neste sentido, Acórdãos de 24 de novembro de 2011, Comissão/Espanha (Alto Sil) (C-404/09, EU:C:2011:768, n.º 86), e de 7 de novembro de 2018, Holohan e o. (C-461/17, EU:C:2018:883, n.ºs 57 a 59), bem como as minhas Conclusões neste último processo (C-461/17, EU:C:2018:649, n.ºs 84 a 87).

¹⁷ Referida na nota 8.

¹⁸ Acórdão de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, n.º 81).

48. Estas informações devem ser disponibilizadas ao público em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva AIA¹⁹ e são, conseqüentemente, objeto da participação do público. Além disso, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º, as autoridades competentes para a proteção das espécies também devem participar.

49. Por conseguinte, os Estados-Membros não devem excluir da avaliação de impacto ambiental determinados efeitos ambientais, nomeadamente efeitos adversos para as espécies protegidas pelo direito da União.

2. Coordenação de diferentes processos

50. À luz da avaliação de impacto ambiental global, a definição de aprovação prevista no artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva AIA aponta, à primeira vista, no sentido de que também esta aprovação deve incluir todos os efeitos no ambiente do projeto. Com efeito, esta aprovação constitui uma decisão única da autoridade ou das autoridades competentes, que confere ao dono da obra o direito de realizar o projeto. Isto poderá significar que as autoridades competentes para diferentes efeitos no ambiente não só devem participar na avaliação de impacto ambiental nos termos do artigo 6.º, n.º 1, como também que a aprovação deve regular esses efeitos de forma abrangente.

51. No entanto, do n.º 3 do artigo 2.º da Diretiva AIA decorre, em particular, que o processo de avaliação de impacto ambiental e a aprovação concedida com base nessa avaliação não têm de agregar todas as aprovações relacionadas com o projeto, nem todas as aprovações ambientais. Pelo contrário, esta disposição *permite* aos Estados-Membros preverem um processo único para o cumprimento das exigências previstas na Diretiva AIA e na Diretiva PCIP²⁰ (atualmente Diretiva 2010/75, relativa às emissões industriais²¹). *A contrario*, na execução de ambas as diretivas, é igualmente admissível aplicar processos *diferentes* e conceder aprovações *separadas*.

52. Isto é confirmado pelo artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva AIA, segundo o qual a avaliação do impacto no ambiente pode ser integrada nos processos de aprovação dos projetos existentes, ou na falta deles, noutros processos ou em processos a estabelecer para responder aos objetivos da presente diretiva.

53. A título complementar, importa ainda referir que a reformulação do artigo 2.º, n.º 3, da Diretiva AIA pela Diretiva 2014/52, que ainda não é aplicável ao presente processo, em nada altera esta situação, exigindo apenas uma coordenação no que diz respeito às avaliações de impacto, não relevantes no caso em apreço, relacionadas com zonas protegidas ao abrigo da Diretiva *Habitats* e da Diretiva *Aves*.

54. Conseqüentemente, os Estados-Membros dispõem de uma certa margem de manobra²². Em particular, os Estados-Membros não necessitam de prever um processo único para decidir sobre todos os efeitos no ambiente de um projeto através de uma aprovação única.

¹⁹ V., neste sentido, Acórdão de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, n.º 83).

²⁰ Referida na nota 5.

²¹ Referida na nota 9.

²² Acórdão de 3 de março de 2011, Comissão/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109, n.º 75).

55. Por conseguinte, a Diretiva AIA não se opõe, em princípio, à concessão de aprovações específicas para determinados efeitos ambientais, por exemplo, para a proteção das espécies, no que se refere a projetos que exijam uma avaliação de impacto ambiental.

3. *Coordenação temporal de diferentes processos*

56. Deste modo, ainda não é claro se é permitido decidir definitivamente sobre determinados efeitos no ambiente de um projeto, *antes* de se realizar a avaliação de impacto ambiental.

57. Diversas partes interessadas debruçaram-se, neste contexto, sobre a jurisprudência relativa aos denominados processos de aprovação em várias fases. Na sua jurisprudência, o Tribunal de Justiça procura otimizar os dois objetivos de uma avaliação tanto abrangente como precoce do impacto ambiental, tendo, simultaneamente, em consideração a autonomia processual dos Estados-Membros.

58. Segundo esta jurisprudência, o direito nacional pode prever um processo, em que uma dessas etapas é uma decisão principal e a outra uma decisão de execução que não pode ir além dos parâmetros determinados pela decisão principal. Neste caso, os efeitos que o projeto é suscetível de ter no ambiente devem ser identificados e avaliados (em regra) no procedimento relativo à decisão principal²³.

59. No entanto, uma avaliação abrangente nesta fase não será possível se os efeitos no ambiente só puderem ser identificados no procedimento relativo à decisão principal. Neste caso, a avaliação só pode ser efetuada no procedimento relativo à segunda decisão, ou seja, posteriormente²⁴.

60. O Tribunal de Justiça admitiu mesmo que um regime, segundo o qual uma avaliação de impacto ambiental pode ser efetuada unicamente na fase inicial, e já não no decurso da fase posterior, da concessão com base em anteprojecto, não é compatível com a Diretiva AIA²⁵. Isto está em conformidade com a finalidade de uma avaliação abrangente do impacto ambiental, a qual não seria respeitada caso a avaliação tivesse de ser obrigatoriamente efetuada num momento em que nem todos os efeitos do projeto poderiam ser determinados.

61. Tal como a Bélgica e a República Checa salientam, é questionável que a aprovação em matéria de proteção das espécies na aceção desta jurisprudência seja uma decisão principal sobre o projeto, uma vez que esta aprovação diz apenas respeito a um aspeto do projeto. Trata-se antes, aparentemente, de uma tentativa, antes de envidar esforços mais laboriosos, de eliminar ou clarificar um obstáculo específico à licença única, se isto for de todo possível. Com efeito, em 2010, a proteção das espécies ainda não impedia a aprovação do projeto. Não obstante, a Cimenteries CBR qualifica a aprovação em matéria de proteção das espécies, a este título, como uma fase de um processo de aprovação em várias fases.

62. No entanto, no caso em apreço reveste especial interesse o facto de, segundo esta jurisprudência, a Diretiva AIA permitir decidir sobre determinadas questões antes de se realizar a avaliação de impacto ambiental. Porém, se as «decisões principais», que, pela sua natureza, são

²³ Acórdãos de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 52); de 4 de maio de 2006, Barker (C-290/03, EU:C:2006:286, n.º 47); de 28 de fevereiro de 2008, Abraham e o. (C-2/07, EU:C:2008:133, n.º 26); e de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen (C-411/17, EU:C:2019:622, n.º 86).

²⁴ V. as referências na nota 22.

²⁵ Acórdão de 4 de maio de 2006, Comissão/Reino Unido (C-508/03, EU:C:2006:287, n.º 105).

suscetíveis de afetar muitos efeitos do projeto no ambiente, forem admissíveis sem uma avaliação de impacto ambiental, então, as decisões prévias sobre aspetos parciais com efeitos ambientais limitados devem *a fortiori* ser admissíveis.

4. Importância dos resultados da avaliação de impacto ambiental para a aprovação e a proteção jurídica

63. A jurisprudência relativa ao processo de aprovação em várias fases baseia-se, todavia, na versão original da Diretiva AIA e ainda não tem em conta as alterações²⁶ resultantes da Convenção de Aarhus²⁷. A este respeito, importa salientar, em particular, o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva AIA. De acordo com este artigo, ao público deve ser dada a oportunidade efetiva de participar suficientemente cedo nos processos de tomada de decisão, quando estão ainda abertas todas as opções, antes de ser tomada a decisão sobre o pedido de aprovação.

64. Estas exigências proíbem uma decisão definitiva sobre determinados efeitos de um projeto no ambiente, antes de o público ter tido a oportunidade de se pronunciar, no âmbito da avaliação de impacto ambiental, sobre estes efeitos. Nesse caso, já não estariam, de facto, abertas todas as opções.

65. Além disso, o artigo 8.º da Diretiva AIA prevê que os resultados das consultas e as informações obtidas nos termos dos artigos 5.º, 6.º e 7.º serão tomados em consideração no âmbito do processo de aprovação. Em conformidade com o considerando 2, bem como jurisprudência constante, isto significa que, no processo de tomada de decisão, a autoridade competente tem em conta, o mais cedo possível, o impacto de todos os processos técnicos de planificação e de decisão no ambiente, para evitar desde o início poluições ou incómodos, em vez de combater posteriormente os seus efeitos²⁸.

66. Todavia, se as autoridades decidirem sobre determinados efeitos no ambiente antes de se realizar a avaliação de impacto ambiental, estas não podem ainda ter obviamente em conta os resultados das consultas e as informações obtidas²⁹.

67. Por último, neste contexto, deve também ter-se em consideração a proteção jurídica que deve ser assegurada em conformidade com o artigo 11.º da Diretiva AIA, disposição que também implementa a Convenção de Aarhus. Segundo este artigo, é possível impugnar, em determinadas condições, a legalidade substantiva ou processual de qualquer decisão, ato ou omissão abrangidos pelas disposições de participação do público estabelecidas na Diretiva AIA.

68. Deste modo, a aprovação de um projeto nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva AIA é uma decisão impugnável.

²⁶ Artigo 3.º da Diretiva 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 Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho (JO 2003, L 156, p. 17).

²⁷ Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente de 1998 (JO 2005, L 124, p. 4), adotada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1).

²⁸ Acórdãos de 7 de janeiro de 2004, Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 51); de 12 de novembro de 2019, Comissão/Irlanda (parque eólico em Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, n.º 73); e de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, n.º 78).

²⁹ V. Acórdãos de 3 de março de 2011, Comissão/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109, n.ºs 81, 84 e 85).

69. A Diretiva AIA não especifica as consequências resultantes de determinadas conclusões da avaliação de impacto ambiental para esta aprovação³⁰. Pelo contrário, essas consequências estão previstas noutros instrumentos como, por exemplo, a Diretiva *Habitats* ou a Diretiva Aves e na respetiva transposição para o direito interno.

70. Assim, a legalidade da aprovação prevista no artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva AIA, que é concedida com base na avaliação de impacto ambiental, depende de se o projeto em causa respeita estas outras disposições em matéria de ambiente. Se, no contexto da avaliação de impacto ambiental, se tiver demonstrado que o projeto é incompatível com exigências em matéria de ambiente de outros instrumentos, a concessão desta aprovação é excluída³¹.

71. Por conseguinte, o recurso judicial previsto no artigo 11.º da Diretiva AIA inclui, pelo menos, as regras do direito nacional que aplicam a legislação da União em matéria de ambiente, bem como as regras do direito da União em matéria de ambiente que produzem efeitos diretos³².

72. Uma vez que o direito de recurso previsto nos termos do artigo 11.º da Diretiva AIA está ligado à avaliação de impacto ambiental global, este direito deve, além disso, ser exercido com base nas conclusões daí retiradas. Com efeito, estas conclusões possibilitam a identificação de objeções em matéria de ambiente, que poderão servir de apoio a esse recurso, ou podem demonstrar que não há qualquer razão para recorrer.

73. Desta forma, seria incompatível tomar uma decisão *definitiva* sobre determinados efeitos no ambiente antes da realização da avaliação de impacto ambiental. Mesmo que essa decisão parcial fosse impugnável separadamente, este recurso teria, regra geral, de ser interposto sem os resultados da avaliação de impacto ambiental.

74. Por conseguinte, uma decisão antecipada sobre determinados efeitos no ambiente de um projeto sujeito a uma avaliação de impacto ambiental é apenas *provisória*. As decisões finais só podem ser tomadas com base nesta avaliação e, portanto, necessariamente após esta. Além disso, com base no artigo 11.º da Diretiva AIA, estas decisões devem ser plenamente passíveis de impugnação e de forma independente da decisão provisória.

75. Por conseguinte, a decisão provisória não pode proporcionar ao dono da obra uma plena segurança jurídica quanto ao seu objeto e ao seu resultado, mas a referida decisão pode fornecer indicações, com base nas informações disponíveis, sobre se determinados efeitos no ambiente podem impedir o projeto.

76. Segundo as informações fornecidas no pedido de decisão prejudicial e os argumentos apresentados pela Cimenteries CBR, não se pode excluir que o direito belga satisfaça estas exigências. Com efeito, a autoridade competente para a concessão das licenças únicas reserva-se a possibilidade de avaliar mais rigorosamente os efeitos no ambiente desta exploração em comparação com os parâmetros estabelecidos pelo autor da primeira decisão. A ser assim, esta autoridade poderá, ao conceder a aprovação nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva AIA, ter devidamente em consideração eventuais conflitos com a proteção das espécies, que só se tenham

³⁰ V. as minhas Conclusões no processo Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, n.º 48).

³¹ V., neste sentido, Acórdão de 28 de maio de 2020, Land Nordrhein-Westfalen (C-535/18, EU:C:2020:391, n.ºs 75 e 76), relativo à Diretiva-Quadro Água.

³² Acórdãos de 12 de maio de 2011, Bund für Umwelt e Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, n.º 48); de 15 de outubro de 2015, Comissão/Alemanha (C-137/14, EU:C:2015:683, n.º 92); e de 8 de novembro de 2016, Lesoochránárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 59).

revelado no âmbito da avaliação de impacto ambiental. No entanto, diversos intervenientes na audiência afirmaram que a aprovação em matéria de proteção das espécies pode, não obstante, tornar-se definitiva, independentemente da avaliação de impacto ambiental, o que poria em causa uma proteção jurídica plena nos termos do artigo 11.º

V. Conclusão

77. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda da seguinte forma ao pedido de decisão prejudicial:

É compatível com a Diretiva 2011/92/UE, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, a adoção de uma decisão provisória, no âmbito de um projeto, para a aprovação de efeitos adversos em espécies protegidas, antes da adoção de uma decisão principal, que confere ao dono da obra o direito de realizar o projeto, e antes da participação do público no contexto da avaliação de impacto ambiental desse projeto.

No entanto, nos termos dos artigos 3.º, 5.º, 6.º e 7.º da Diretiva 2011/92, a avaliação de impacto ambiental deve incluir os efeitos do projeto nas espécies protegidas, mesmo que esses efeitos já tenham sido objeto de uma decisão provisória. Além disso, independentemente da decisão adotada previamente, as autoridades competentes devem recusar a aprovação prevista no artigo 2.º, n.º 1, da diretiva, na medida em que a avaliação demonstre que o projeto é incompatível com as disposições do direito da União em matéria de proteção das espécies. Por último, em conformidade com o artigo 11.º da diretiva, a aprovação da derrogação das exigências relativas à proteção das espécies no âmbito do projeto deve ser passível de impugnação com base na avaliação de impacto ambiental.