



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANTHONY MICHAEL COLLINS
apresentadas em 24 de novembro de 2022¹

Processo C-575/21

WertInvest Hotelbetriebs GmbH
contra
Magistrat der Stadt Wien,
sendo interveniente:
Organização Alliance for Nature

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Administrativo de Viena, Áustria)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2011/92/UE — Avaliação do impacto ambiental de determinados projetos públicos e privados — Determinação da necessidade de uma avaliação do impacto ambiental com base em limiares ou critérios fixados pelo Estado-Membro — Projeto de ordenamento urbano numa zona classificada como Património Mundial pela UNESCO — Legislação nacional que subordina a avaliação do impacto ambiental ao cumprimento de certos limiares de área de ocupação do solo e de área bruta de construção»

I. Introdução

1. Viena é uma cidade com um rico património histórico, cultural e arquitetónico. O que começou por ser a povoação celta tornou-se uma guarnição estratégica do exército romano de Vindobona. Em 1857, as muralhas e outras estruturas defensivas que tinham sido construídas em redor da cidade no século XIII foram demolidos e substituídos pela Ringstraße, que foi inaugurada em 1865. Desde então, foram construídos ao longo de toda a sua extensão muitos edifícios públicos de grande dimensão, num estilo eclético historicista, por vezes designado Ringstraßenstil, utilizando elementos da arquitetura clássica, gótica, renascentista e barroca. A UNESCO classificou o centro histórico de Viena, incluindo a Ringstraße, como Património Mundial.

2. Uma empresa privada pretende realizar o projeto «ICV Heumarkt Neu — Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV» (ICV Heumarkt Neu — Reconstrução do Hotel InterContinental e do Clube de Desportos no Gelo de Viena; a seguir «projeto Heumarkt Neu») a cerca de 250 metros da parte da Ringstraße chamada Schubertring². O projeto Heumarkt Neu implica a demolição do atual Hotel InterContinental e a sua substituição por várias construções

¹ Língua original: inglês.

² A rua Am Heumarkt, conhecida como uma das ruas mais antigas de Viena, constitui o limite sudeste deste sítio.

novas, incluindo um prédio de 19 andares, para hotelaria, comércio, conferências, residências e escritórios, e incluirá uma pista de gelo subterrânea, um pavilhão desportivo, uma piscina e um parque de estacionamento com 275 lugares. O projeto Heumarkt Neu ocupará cerca de 1,55 ha e tem uma área bruta construída de cerca de 89 000 m².

3. O projeto Heumarkt Neu suscitou alguma controvérsia devido à sua proximidade com o centro de Viena, classificado como Património Mundial pela UNESCO, e ao alegado impacto da altura do prédio que se pretende construir na paisagem urbana. Com o presente pedido de decisão prejudicial, o Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Administrativo de Viena, Áustria) pretende saber, em substância, se um Estado-Membro que escolhe determinar se há que submeter os projetos a uma avaliação do impacto ambiental em função de limiares ou critérios que fixou pode ser obrigado a proceder a essa determinação através de uma análise individual de um projeto que não atinja esses limiares ou critérios previstos, mas que possa ter um impacto significativo no ambiente.

II. Quadro jurídico

A. Direito da União Europeia

4. O preâmbulo 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 ambiente³, alterada pela Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014⁴, estabelece, *inter alia*, os seguintes princípios:

- «(7) A aprovação dos projetos públicos e privados que possam ter um impacto significativo no ambiente só deverá ser concedida após avaliação dos efeitos significativos que estes projetos possam ter no ambiente. Essa avaliação deverá efetuar-se com base na informação adequada fornecida pelo dono da obra e eventualmente completada pelas autoridades e bem como pelo público a quem o projeto seja suscetível de interessar.
- (8) Os projetos que pertencem a determinadas categorias têm um impacto significativo no ambiente e esses projetos deverão em princípio ser sujeitos a uma avaliação sistemática.
- (9) Os projetos pertencentes a outras categorias não têm necessariamente um impacto significativo no ambiente em todos os casos e deverão ser sujeitos a uma avaliação caso os Estados-Membros considerem que são suscetíveis de ter um impacto significativo no ambiente.
- (10) Os Estados-Membros poderão fixar limiares ou critérios com vista a determinar os projetos que deverão ser avaliados em função da importância do seu impacto no ambiente. Os Estados-Membros não deverão ser obrigados a analisar caso a caso os projetos que não atinjam esses limiares ou não obedeçam a esses critérios.

³ JO 2012, L 26, p. 1.

⁴ JO 2014, L 124, p. 1.

(11) Ao fixarem esses limiares ou critérios ou ao apreciarem projetos caso a caso com vista a determinar que projetos deverão ser sujeitos a avaliação com base nos seus impactos significativos sobre o ambiente, os Estados-Membros deverão ter em conta os critérios de seleção pertinentes previstos na presente diretiva. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, os Estados-Membros estão na melhor posição para aplicar esses critérios aos casos concretos.»

5. O artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva [2011/92] dispõe que esta se aplica à avaliação dos efeitos no ambiente de projetos públicos e privados⁵ suscetíveis de terem um impacto ambiental considerável.

6. Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva [2011/92]:

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

7. O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva [2011/92] dispõe:

«A avaliação de impacto ambiental deve identificar, descrever e avaliar de modo adequado, em função de cada caso particular, os efeitos significativos diretos e indiretos de um projeto sobre os seguintes fatores:

- a) População e saúde humana;
- b) Biodiversidade, com particular ênfase nas espécies e *habitats* protegidos ao abrigo da Diretiva 92/43/CEE do Conselho e da Diretiva 2009/147/CE;
- c) Terra, solo, água, ar e clima;
- d) Bens materiais, património cultural e paisagem;
- e) Interação entre os fatores referidos nas alíneas a) a d).»

8. De acordo com o artigo 4.º da Diretiva [2011/92]:

«[...]

2. Sem prejuízo do disposto no artigo 2.º, n.º 4, os Estados-Membros determinarão, relativamente aos projetos incluídos no anexo II, se o projeto deve ser submetido a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º. Os Estados-Membros procedem a essa determinação:

- a) Com base numa análise caso a caso;
- ou
- b) Com base nos limiares ou critérios por eles fixados.

⁵ O artigo 1.º, n.º 2, define «Projeto» na aceção da Diretiva [2011/92] como «a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras».

Os Estados-Membros podem decidir aplicar os dois procedimentos referidos nas alíneas a) e b).

3. Se forem efetuadas análises caso a caso ou fixados limiares ou critérios para efeitos do disposto no n.º 2, são tidos em conta os critérios de seleção relevantes fixados no anexo III. Os Estados-Membros podem fixar limiares ou critérios para determinar os casos em que não é necessário que os projetos sejam objeto de uma determinação nos termos dos n.ºs 4 e 5, nem necessitem de uma avaliação de impacto ambiental, e/ou limiares ou critérios para determinar os casos em que os projetos devem, impreterivelmente, ser sujeitos a uma avaliação de impacto ambiental, sem serem objeto da determinação estabelecida nos n.ºs 4 e 5.

[...]»

9. O anexo II da Diretiva [2011/92] tem como epígrafe «Projetos abrangidos pelo artigo 4.º, n.º 2». O n.º 10 desse anexo prevê que os «projetos de infraestruturas» incluem os de «Ordenamento urbano, incluindo a construção de centros comerciais e de parques de estacionamento».

10. O anexo III da Diretiva [2011/92] tem como epígrafe «Critérios de seleção a que se refere o artigo 4.º, n.º 3 (Critérios para determinar se os projetos incluídos no anexo II devem ser sujeitos a uma avaliação de impacto ambiental)». O seu n.º 1 estabelece que devem ser tidas em conta as características dos projetos, sobretudo a) a dimensão e conceção de todo o projeto; b) a acumulação com outros projetos existentes e/ou autorizados; c) a utilização de recursos naturais, em particular a terra, o solo, a água e a biodiversidade; d) a produção de resíduos; e) a poluição e os incómodos causados; f) os riscos de acidentes graves e/ou de catástrofes que sejam relevantes para o projeto em causa, incluindo os causados pelas alterações climáticas, em conformidade com os conhecimentos científicos; e g) os riscos para a saúde humana.

11. Na medida em que se afigura pertinente para as questões suscitadas no presente pedido de decisão prejudicial, o n.º 2 do anexo III da Diretiva [2011/92], com a epígrafe «Localização dos projetos», dispõe que deve ser considerada a sensibilidade ambiental das zonas geográficas suscetíveis de ser afetadas pelos projetos, sobretudo no que respeita a) ao ordenamento do território, atual e aprovado atual; b) à riqueza relativa, à disponibilidade, à qualidade e à capacidade de regeneração dos recursos naturais da zona e no seu subsolo; e c) à capacidade de absorção do ambiente natural, com especial atenção, nomeadamente, às zonas de forte densidade demográfica e às paisagens e sítios importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico.

12. De acordo com o n.º 3 do anexo III da Diretiva [2011/92], que tem como epígrafe «Tipo e características do impacto potencial», os potenciais efeitos significativos dos projetos no ambiente devem ser considerados à luz dos critérios definidos nos pontos 1 e 2 do anexo III, relativamente ao impacto do projeto sobre os fatores referidos no artigo 3.º, n.º 1, tendo em conta a sua a) magnitude e extensão espacial; b) natureza; c) natureza transfronteiriça; d) intensidade e complexidade; e) probabilidade; f) ocorrência esperada, duração, frequência e reversibilidade; g) acumulação com os impactos de outros projetos existentes e/ou aprovados e h) possibilidade de ser reduzido de maneira eficaz.

B. Direito austríaco

13. O § 1 da Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz) [Lei Federal relativa à Avaliação do Impacto Ambiental («LAIA»)], de 14 de outubro de 1993⁶, tem como epígrafe «Função da avaliação do impacto ambiental e participação do público», na versão aplicável ao processo principal⁷, e dispõe o seguinte:

«(1) A avaliação do impacto ambiental (AIA) tem por função, com a participação do público e com base no conhecimento técnico,

1. identificar, descrever e avaliar os efeitos diretos e indiretos que um projeto terá ou poderá ter
 - a) nas pessoas e na diversidade biológica, incluindo fauna, flora e respetivos *habitats*,
 - b) nas terras e no solo, na água, no ar e no clima,
 - c) na paisagem, e
 - d) nos bens materiais e no património cultural,incluindo quaisquer interações entre vários efeitos

[...]»

14. Nos termos do § 3 da LAIA, com a epígrafe «Objeto da avaliação do impacto ambiental»:

«(1) Os projetos referidos no anexo 1, bem como as alterações a estes projetos, devem ser submetidos a uma avaliação do impacto ambiental, em conformidade com as disposições seguintes. Aos projetos elencados nas colunas 2 e 3 do anexo I é aplicável o procedimento simplificado [...]

(2) No que se refere aos projetos previstos no anexo I que não atinjam os limiares ou não cumpram os critérios aí estabelecidos, mas que, em conjunto com outros projetos, atinjam o limiar ou cumpram os referidos critérios em causa, as autoridades decidirão caso a caso se, devido a uma acumulação dos efeitos, são suscetíveis de ter impactos prejudiciais, indesejáveis ou negativos importantes no ambiente e se, por isso, devem realizar uma avaliação do impacto ambiental no que se refere ao projeto proposto. Em caso de acumulação, devem ser tidos em conta outros projetos semelhantes e especialmente relacionados, que já existam ou tenham sido autorizados, ou projetos para os quais tenha sido apresentado um pedido completo de autorização a uma autoridade pública ou para os quais já tenha sido requerida autorização nos termos dos §§ 4 e 5. Não é necessário proceder a uma análise caso a caso se o projeto proposto apresentar uma capacidade inferior a 25 % do limiar estabelecido. A decisão caso a caso deve tomar em consideração os critérios previstos no n.º 5, pontos 1 a 3, e aplicar os n.ºs 7 e 8. A avaliação do impacto ambiental será realizada seguindo o procedimento simplificado. Não é exigida uma análise caso a caso se o promotor do projeto requerer a realização de uma avaliação do impacto ambiental.

⁶ BGBl, 697/1993.

⁷ BGBl, I 80/2018.

[...]

(4) No que se refere aos projetos para os quais seja definido um valor limiar para determinadas zonas protegidas previstas na coluna 3 do anexo 1, sempre que este critério seja cumprido, a autoridade decidirá caso a caso, tomando em consideração a extensão e os efeitos duradouros do impacto ambiental, se são previsíveis efeitos negativos significativos para o *habitat* protegido (categoria B do anexo 2) ou para o objetivo de proteção para o qual a zona protegida foi definida (categorias A, C, D e E do anexo 2). Para efetuar esta análise, as zonas protegidas das categorias A, C, D ou E do anexo 2 apenas serão tidas em conta se, à data do início do procedimento, já tiverem sido designadas ou incluídas na lista de Sítios de Importância Comunitária (categoria A do anexo 2). Se forem previsíveis efeitos negativos significativos, deve ser realizada uma avaliação do impacto ambiental. Na análise caso a caso, são tidos em consideração os critérios previstos no n.º 5, pontos 1 a 3, e aplicar os n.ºs 7 e 8. Não é exigida uma análise caso a caso se o promotor do projeto requerer a realização de uma avaliação do impacto ambiental.

(4a) No que se refere aos projetos para os quais estejam previstas na coluna 3 do anexo I condições específicas diferentes das identificadas no n.º 4, e se tais condições estiverem satisfeitas, a autoridade determinará caso a caso, em aplicação do n.º 7, se são previsíveis efeitos prejudiciais ou negativos significativos no ambiente, definidos no § 1, n.º 1, ponto 1. Se a autoridade considerar que tais efeitos são previsíveis, a avaliação do impacto ambiental será realizada seguindo o procedimento simplificado. Não é exigida uma análise caso a caso se o promotor do projeto requerer a realização de uma avaliação do impacto ambiental.

(5) Numa decisão caso a caso, a autoridade deve tomar em consideração os seguintes critérios, se forem relevantes:

1. as características do projeto (dimensão, utilização de recursos naturais, produção de resíduos, poluição ambiental e perturbações causadas, vulnerabilidade do projeto aos riscos de acidentes graves e/ou catástrofes naturais, incluindo as causadas pelas alterações climáticas, de acordo com o conhecimento científico e os riscos para a saúde humana);
2. a localização do projeto (sensibilidade ambiental tendo em conta a utilização atual ou autorizada do solo, abundância, qualidade e capacidade de regeneração dos recursos naturais na zona e no seu subsolo, capacidade de absorção do ambiente natural, sempre que adequado tendo em conta as zonas referidas no anexo 2);
3. as características do potencial impacto do projeto no ambiente (tipo, magnitude e extensão espacial do impacto, natureza transfronteiriça do impacto, intensidade e complexidade do impacto, início previsto, probabilidade do impacto, duração, frequência e reversibilidade do impacto, possibilidade de evitar ou reduzir efetivamente o impacto), bem como alteração do impacto ambiental resultante da implementação do projeto em comparação com a situação sem a execução do projeto.

No que respeita aos projetos elencados na coluna 3 do anexo 1, a variação do impacto deve ser avaliada em relação à zona protegida. [...]

(6) Nenhum projeto submetido a avaliação nos termos dos n.ºs 1, 2 ou 4 será aprovado antes da conclusão da avaliação do impacto ambiental ou da análise caso a caso. Nenhuma decisão administrativa produzirá efeitos antes da conclusão da avaliação do impacto ambiental. A

aprovação concedida em violação da presente disposição pode ser anulada no prazo de três anos pela autoridade competente, nos termos do § 39, n.º 3.

(7) A pedido do promotor do projeto, de uma autoridade com a qual coopere ou do provedor do ambiente, a autoridade decidirá se deve ser efetuada uma avaliação do impacto ambiental de um determinado projeto em conformidade com a presente lei e qual dos critérios estabelecidos no anexo I ou no § 3a, n.ºs 1 a 3 é cumprido por esse projeto. Essa decisão pode ser também tomada officiosamente [...]

[...]

(9) Se a autoridade decidir, em conformidade com o n.º 7, que um projeto não deve ser submetido a uma avaliação do impacto ambiental, uma organização ambientalista reconhecida, nos termos do § 19, n.º 7, ou um vizinho, nos termos do § 19, n.º 1, ponto 1, terá o direito de intentar uma ação no Tribunal Administrativo Federal. Essa organização ambientalista ou esse vizinho terão acesso ao processo administrativo a partir da data da publicação na Internet. Para efeitos de legitimidade da organização ambientalista é determinante a área geográfica de atividade constante do despacho de reconhecimento previsto no § 19.º, n.º 7.

[...]»

15. O anexo 1 da LAIA indica pormenorizadamente os projetos que devem ser submetidos a uma avaliação do impacto ambiental. A coluna 1 elenca os projetos que devem ser submetidos a uma avaliação do impacto ambiental normal; a coluna 2 contém os projetos que devem ser submetidos a uma avaliação do impacto ambiental simplificada, e a coluna 3 contém os projetos em relação aos quais a necessidade de realizar uma avaliação do impacto ambiental simplificada deve ser analisada caso a caso. Os projetos de ordenamento urbano⁸ com uma área de utilização dos solos de, pelo menos, 15 ha e uma área bruta superior a 150 000 m² constam da coluna 2 do referido anexo⁹. A coluna 3 do anexo 1 da LAIA dispõe que «[o] § 3, n.º 2, é aplicável [aos projetos de ordenamento urbano] na medida em que se deva ter em conta a soma das capacidades autorizadas nos últimos cinco anos, incluindo a capacidade ou o aumento da capacidade requeridos».

16. O anexo 2 da LAIA define as categorias de áreas protegidas a que se refere a coluna 3. Os sítios reconhecidos como Património Mundial pela UNESCO constantes da lista referida no artigo 11.º, n.º 2 da Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural¹⁰ são «zonas de proteção especial» para efeitos da categoria A das referidas zonas protegidas

III. Litígio no processo principal e pedido de decisão prejudicial

17. Em 17 de outubro de 2017, a WertInvest Hotelbetriebs GmbH requereu ao Wiener Landesregierung (Governo do *Land* de Viena, Áustria) uma declaração no sentido de que não era necessária uma avaliação do impacto ambiental para o projeto Heumarkt Neu.

⁸ A nota de rodapé 3a do anexo I da LAIA define «projetos de ordenamento urbano» como «projetos de desenvolvimento integrado multifuncional com, pelo menos, edifícios residenciais e comerciais, incluindo as vias de acesso e os equipamentos coletivos previstos para esses edifícios, com uma zona de influência que se estende para além da área do projeto. Após a sua execução, os projetos de ordenamento urbano ou partes desses projetos deixarão de ser considerados projetos de ordenamento urbano na aceção da presente nota».

⁹ N.º 18, alínea b), do anexo 1 da LAIA.

¹⁰ Adotada pela Conferência Geral e assinada em 16 de novembro de 1972 em Paris.

18. Em 16 de outubro de 2018, o Wiener Landesregierung (Governo do *Land* de Viena) decidiu que o projeto Heumarkt Neu não necessitava de uma avaliação do impacto ambiental. Considerou que o projeto não ultrapassava os limiares estabelecidos no n.º 18, alínea b), do anexo 1 da LAIA e que o regime de acumulação do § 3, n.º 2, da LAIA, não era aplicável dado que o projeto tinha uma capacidade inferior a 25 % do limiar aplicável.

19. Em 30 de novembro de 2018, a WertInvest Hotelbetrieb requereu à Magistrat der Stadt Wien (Administração do Município de Viena, Áustria) uma licença de construção para o projeto Heumarkt Neu.

20. Vários vizinhos e uma organização ambientalista intentaram uma ação judicial no Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) contra a Decisão de 16 de outubro de 2018. No decurso do processo, a WertInvest Hotelbetrieb retirou o pedido de declaração de que o projeto não necessitava de uma avaliação do impacto ambiental. Não obstante esse pedido ter sido retirado, em 9 de abril de 2019, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) decidiu oficiosamente que o projeto Heumarkt Neu devia ser submetido a uma avaliação do impacto ambiental segundo o procedimento simplificado. Considerou que o legislador austríaco não tivera suficientemente em conta a necessidade de salvaguardar as zonas protegidas incluídas na categoria A do anexo 2 da LAIA no procedimento de autorização dos projetos de ordenamento urbano¹¹. Acrescentou que o projeto Heumarkt Neu demonstrava que os projetos que não atingiam os limiares fixados na coluna 2 do anexo 1 da LAIA podiam ter um impacto significativo em sítios classificados como Património Mundial pela UNESCO. Por estes motivos, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) concluiu que a Diretiva [2011/92] tinha sido transposta incorretamente para o direito austríaco, de modo que havia que analisar a necessidade de realizar uma avaliação do impacto ambiental no que se referia ao próprio projeto Heumarkt Neu.

21. A WertInvest Hotelbetrieb e o Wiener Landesregierung (Governo do *Land* de Viena) recorreram desta decisão para o Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria). Em 25 de junho de 2021, o referido órgão jurisdicional anulou a sentença do Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal), por considerar que, uma vez que a WertInvest Hotelbetrieb tinha retirado o pedido de declaração de que o projeto não necessitava de uma avaliação do impacto ambiental, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) não tinha competência para se pronunciar sobre o assunto. Em 15 de julho de 2021, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) decidiu que, atendendo a que o referido pedido de declaração tinha sido retirado, a Decisão do Wiener Landesregierung (Governo do *Land* de Viena) de 16 de outubro de 2018 era nula.

22. Durante o processo judicial, o requerimento para obtenção de uma licença de construção apresentado pela WertInvest Hotelbetrieb esteve pendente na Magistrat der Stadt Wien (Administração do Município de Viena). Uma vez que esta não se pronunciou sobre esse requerimento no prazo de seis meses a contar da sua apresentação, em 12 de março de 2021, a WertInvest Hotelbetrieb intentou uma ação por omissão no Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Administrativo de Viena) contra a Magistrat der Stadt Wien (Administração do Município de Viena), pedindo a condenação desta à emissão da licença de construção requerida, uma vez que para tal não era necessário realizar uma avaliação do impacto ambiental.

¹¹ N.º 18, alínea b), do anexo 1 da LAIA.

23. Para decidir a questão de saber se a Magistrat der Stadt Wien (Administração do Município de Viena) estava obrigada a emitir a licença, o Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Administrativo de Viena) considera necessário determinar se o projeto Heumarkt Neu exige a realização de uma avaliação do impacto ambiental, uma vez que se trata de um dos projetos de ordenamento urbano mais significativos a realizar em Viena desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Observa ainda que, em 10 de outubro de 2019, a Comissão Europeia enviou ao Governo austríaco uma carta de notificação para cumprir¹², na qual suscitava várias questões quanto à transposição da Diretiva [2011/92] para o direito austríaco¹³, nomeadamente o estabelecimento de limiares inadequados que, na prática, excluía a necessidade de realizar uma avaliação do impacto ambiental no que se refere a todos os projetos de ordenamento urbano significativos (como, por exemplo, o projeto Heumarkt Neu).

24. Neste contexto, o Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Administrativo de Viena) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) A Diretiva [2011/92] opõe-se a uma legislação nacional que sujeita a realização de uma avaliação do impacto ambiental para “projetos de ordenamento urbano” tanto ao alcance de limiares a nível de uma utilização dos solos de, pelo menos, 15 ha e de uma área bruta superior a 150 000 m², como também ao facto de se tratar de um projeto de ordenamento urbano global multifuncional, pelo menos, com edifícios residenciais e comerciais, incluindo vias de acesso e serviços de utilidade pública previstos para o efeito com uma zona de influência que se estende para além da área do projeto? A este respeito, é relevante o facto de o direito nacional estabelecer condições de aplicação específicas para:
- parques de lazer e de diversões, estádios desportivos ou campos de golfe (a partir de uma certa utilização dos solos ou de um determinado número de lugares de estacionamento);
 - parques industriais ou empresariais (a partir de uma certa utilização dos solos);
 - centros comerciais (a partir de uma certa utilização dos solos ou de um determinado número de lugares de estacionamento);
 - estabelecimentos de alojamento, como hotéis ou aldeamentos turísticos, incluindo instalações de apoio (a partir de um determinado número de camas ou a partir de uma determinada utilização dos solos, limitada à área fora dos locais de implementação acordados) e
 - lugares ou parques de estacionamento acessíveis ao público (a partir de um determinado número de lugares de estacionamento)?
- 2) A Diretiva [2011/92] exige — nomeadamente tendo em conta a disposição constante do anexo III, n.º 2, alínea c), subalínea viii), nos termos da qual a decisão sobre a questão de saber se se deve realizar uma avaliação do impacto ambiental no que se refere aos projetos previstos no anexo II deve ter igualmente em consideração as “paisagens e sítios importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico” — que sejam estabelecidos limiares mais baixos ou critérios mais básicos (do que os referidos na primeira questão) para zonas de especial interesse histórico, cultural, urbanístico ou arquitetónico, como por exemplo os sítios do Património Mundial da UNESCO?

¹² C(2019) 6680 final.

¹³ INFR(2019)2224.

- 3) A Diretiva [2011/92] opõe-se a uma legislação nacional que, para avaliar um “projeto de ordenamento urbano” na aceção da primeira questão, limita a agregação ([a]cumulação) a outros projetos semelhantes e espacialmente relacionados com o facto de, a este respeito, apenas se dever ter em conta a soma das capacidades autorizadas nos últimos cinco anos, incluindo a capacidade ou o aumento da capacidade solicitados, sendo que os projetos de ordenamento urbano ou partes do mesmo, após a sua execução, devem deixar de ser considerados conceptualmente projetos de ordenamento urbano e a análise, a realizar caso a caso, com vista a determinar se, devido a uma acumulação dos efeitos, são previsíveis impactos prejudiciais, perturbadores ou negativos importantes no ambiente e, por conseguinte, se se deve proceder a uma avaliação do impacto ambiental no que se refere ao projeto proposto, não tem lugar se esse projeto apresentar uma capacidade inferior a 25 % do limiar?
- 4) Em caso de resposta afirmativa à primeira e/ou à segunda questões prejudiciais:
caso a margem de apreciação dos Estados-Membros seja ultrapassada, a análise casuística a realizar pelas autoridades nacionais (em conformidade com as disposições — diretamente aplicáveis no caso em apreço — previstas no artigo 2.º, n.º 1, e no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva [2011/92], com vista a determinar se o projeto é suscetível de ter efeitos significativos no ambiente e, conseqüentemente, se deve ser submetido a uma avaliação do impacto ambiental, deve limitar-se a certos aspetos da proteção, como, por exemplo, o objetivo de proteção de um determinado sítio, ou, nesse caso, devem ser tidos em consideração todos os critérios e aspetos fixados no anexo III da Diretiva [2011/92]?
- 5) A Diretiva [2011/92] permite, nomeadamente no cumprimento dos requisitos de proteção jurídica constantes do artigo 11.º, que a análise descrita na quarta questão seja realizada pela primeira vez pelo órgão jurisdicional de reenvio (num processo de pedido de licença de construção e no âmbito da análise da sua própria competência), num processo em que, nos termos do direito nacional, o “público” apenas goza do estatuto de parte num contexto extremamente restrito e contra cuja decisão os membros do “público em causa”, na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alíneas d) e e), da Diretiva [2011/92], dispõem apenas de uma proteção jurídica extremamente limitada? Para a resposta a esta questão, é relevante o facto de que, em conformidade com a situação jurídica nacional — além da possibilidade de uma determinação *ex officio* — só o [promotor do projeto], as autoridades envolvidas ou o provedor do ambiente podem solicitar uma declaração específica sobre a questão de saber se o projeto está sujeito à obrigação de realizar uma avaliação do impacto ambiental?
- 6) No caso de “projetos de ordenamento urbano” nos termos do anexo II, n.º 10, alínea b), da Diretiva [2011/92], esta diretiva permite, antes ou em paralelo com a realização de uma avaliação do impacto ambiental necessária ou antes da conclusão de uma [análise caso a caso] dos efeitos no ambiente com vista a clarificar a necessidade de uma avaliação do impacto ambiental, a concessão de licenças de construção para obras individuais que fazem parte do projeto de ordenamento urbano no seu conjunto, apesar de no âmbito do processo de construção não se realizar qualquer avaliação exaustiva dos efeitos no ambiente na aceção da Diretiva 2011/92/UE e o público gozar apenas de forma limitada do estatuto de parte?»

25. A WertInvest Hotelbetrieb, o Governo austríaco e a Comissão apresentaram observações escritas. Na audiência de 14 de setembro de 2022, essas partes bem como a Magistrat der Stadt Wien (Administração do Município de Viena) e a *Verein Alliance for Nature* (Organização *Alliance for Nature*), apresentaram alegações orais e responderam às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça.

26. Em conformidade com o pedido do Tribunal de Justiça, as presentes conclusões analisam as primeiras quatro questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio.

IV. Análise

A. Quanto à admissibilidade

27. A WertInvest Hotelbetrieb alega que o presente pedido de decisão prejudicial deve ser considerado inadmissível, uma vez que o projeto Heumarkt Neu não é um projeto de ordenamento urbano na aceção da Diretiva [2011/92]. Considera que, com exceção do arranha-céus, todos os outros edifícios do projeto já existem no local e serão simplesmente remodelados. Considera, além disso, ou a título subsidiário, que a terceira questão é meramente hipotética. O pedido de decisão prejudicial não refere a existência de quaisquer projetos semelhantes na zona do projeto Heumarkt Neu, pelo que essa questão é inadmissível.

28. Segundo jurisprudência constante, no âmbito da cooperação instituída no artigo 267.º TFUE, o juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a tomar, tem competência exclusiva para apreciar, tendo em conta as especificidades do processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que submete ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões submetidas tenham por objeto a interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se¹⁴. O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional se for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe são submetidas¹⁵.

29. A WertInvest Hotelbetrieb alega que o projeto Heumarkt Neu não é um projeto de ordenamento urbano na aceção da Diretiva [2011/92]. Uma vez que o argumento apresentado pela WertInvest Hotelbetrieb assenta na sua interpretação de disposições do direito da União, não surpreende que o órgão jurisdicional de reenvio considere que deve solicitar a ajuda do Tribunal de Justiça para responder a esse argumento. Assim, não parece haver grandes dúvidas de que o presente reenvio prejudicial é admissível.

30. Quanto à admissibilidade da terceira questão, apesar de o despacho de reenvio não identificar outros projetos semelhantes previstos ou executados na mesma zona, dada a localização do projeto Heumarkt Neu e a sua acumulação com outros projetos existentes e/ou autorizados, na aceção dos n.ºs 1, alínea b), e 3, alínea g), do anexo III da Diretiva [2011/92], essa questão não pode ser considerada meramente hipotética na aceção da jurisprudência referida *supra*.

31. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda às primeiras quatro questões do pedido de decisão prejudicial.

¹⁴ V. Acórdão de 13 de janeiro de 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, n.º 23 e jurisprudência referida).

¹⁵ V. Acórdão de 13 de janeiro de 2022, Regione Puglia (C-110/20, EU:C:2022:5, n.º 24 e jurisprudência referida).

B. Quanto às primeira e segunda questões prejudiciais

32. Com as suas primeira e segunda questões, que devem ser respondidas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 4.º, n.ºs 2 e 3 da Diretiva [2011/92], lido em conjugação com o n.º 10, alínea b), do anexo II e com o n.º 2, alínea c), subalínea viii), do anexo III desta, se opõe a uma legislação nacional que prevê que os projetos de ordenamento urbano apenas devem ser submetidos a uma avaliação do impacto ambiental quando a área de utilização dos solos seja de, pelo menos, 15 ha e a área bruta seja superior a 150 000 m², sem ter em conta a localização desses projetos em sítios importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico, como os sítios reconhecidos como Património Mundial pela UNESCO.

33. A WertInvest Hotelbetrieb recorda que a Diretiva [2011/92] confere aos Estados-Membros uma ampla margem de apreciação para fixar os limiares ou critérios que desencadeiam a obrigação de submeter um projeto de ordenamento urbano a uma avaliação do impacto ambiental. Os limiares pertinentes da LAIA não excedem os limites dessa margem de apreciação. Segundo a WertInvest Hotelbetrieb, os projetos de ordenamento urbano que não atinjam limiares como os previstos na LAIA não são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente. Em especial, tais projetos de ordenamento urbano não exigem uma análise caso a caso para determinar se é necessária uma avaliação do impacto ambiental, mesmo quando estejam localizados num sítio reconhecido como Património Mundial pela UNESCO.

34. Devido ao processo por incumprimento referido no n.º 23 das presentes conclusões, o Governo austríaco não apresentou observações sobre as primeira e segunda questões.

35. Na audiência, a Magistrat der Stadt Wien (Administração do Município de Viena) alegou que o projeto Heumarkt Neu não podia ser considerado um projeto de ordenamento urbano na aceção da Diretiva [2011/92], tal como transposta para o direito austríaco. Contudo, admitiu que mesmo um projeto de dimensões reduzidas pode ter um impacto significativo no ambiente, em especial quando esteja localizado num sítio reconhecido como Património Mundial pela UNESCO. Embora tenha alegado que o projeto Heumarkt Neu não teria efeitos significativos no ambiente, em resposta às questões do Tribunal de Justiça, a Magistrat der Stadt Wien (Administração do Município de Viena) admitiu que, na falta de uma avaliação do impacto ambiental, a possibilidade desses efeitos no ambiente não pode ser excluída.

36. A Comissão observa que a Diretiva [2011/92] não define a expressão «projetos de ordenamento urbano». Contudo, o n.º 10, alínea b), do anexo II da Diretiva [2011/92] dá como exemplos desse tipo de projetos a construção de centros comerciais e de parques de estacionamento. Tendo em conta o objetivo da Diretiva [2011/92], a expressão «projetos de ordenamento urbano» refere-se, assim, aos edifícios e espaços públicos que, atendendo à sua natureza, dimensão ou localização, tenham um impacto ambiental comparável ao dos centros comerciais e dos parques de estacionamento. Em apoio desta alegação, a Comissão apresenta dois argumentos.

37. Em primeiro lugar, embora a Comissão reconheça que a Diretiva [2011/92] confere aos Estados-Membros uma ampla margem de apreciação para determinar as categorias de projetos de ordenamento urbano que devem ser submetidos a uma avaliação do impacto ambiental, o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva [2011/92] exige que os Estados-Membros garantam que os projetos que possam ter um impacto significativo no ambiente, pela sua natureza, dimensão ou

localização, fiquem sujeitos a tal avaliação. Um Estado-Membro que fixe limiares sem tomar em consideração a natureza, a dimensão ou a localização dos projetos de ordenamento urbano suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente excede a sua margem de apreciação.

38. A Comissão alega que, tendo em conta fatores como a fauna e a flora, o solo, a água, o clima ou o património cultural, mesmo um projeto de dimensões reduzidas, pode ter impactos significativos no ambiente quando esteja localizado numa zona sensível. Neste contexto, remete para o anexo III da Diretiva [2011/92], relativo aos critérios de seleção para determinar se os projetos devem ser submetidos a uma avaliação do impacto ambiental nos termos do artigo 4.º, n.º 3, dessa diretiva. O n.º 2, alínea c), subalínea viii), do anexo III da Diretiva [2011/92], relativo à «localização dos projetos», estabelece que deve ser considerada a sensibilidade ambiental das zonas geográficas suscetíveis de ser afetadas pelos projetos, tendo nomeadamente em conta a capacidade de absorção do ambiente natural, incluindo paisagens e sítios importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico. A este respeito, a Comissão afirma que um projeto que consista na construção de um prédio alto num sítio de valor histórico pode ter um grave impacto ambiental, ainda que esse projeto ocupe uma área relativamente reduzida.

39. Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que a LAIA viola a Diretiva [2011/92] na medida em que não toma em consideração a localização dos projetos de ordenamento urbano, em especial em sítios importantes dos pontos de vista histórico ou cultural, como o projeto que está em causa no processo principal.

40. Em segundo lugar, a Comissão alega que os limiares fixados pela legislação nacional não podem, na prática, excluir a obrigação de submeter certas categorias de projetos a avaliações do impacto ambiental, como parece ser o caso da LAIA. A Comissão salienta que, ao abrigo dessa legislação, as autoridades austríacas indicaram que, entre 2005 e 2019, 53 de 59 projetos de ordenamento urbano não necessitaram de avaliação do impacto ambiental.

41. Na minha opinião, as duas primeiras questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio suscitam duas interrogações principais. A primeira, a de saber qual o significado da expressão «projeto de ordenamento urbano» num contexto em que determinados edifícios que fazem parte desse projeto existiam no local antes de o projeto ser iniciado. A segunda, a de saber se uma legislação nacional que subordina a necessidade de realizar uma avaliação do impacto ambiental à condição de o projeto atingir determinados limiares relativos à área de utilização dos solos e à área bruta está em conformidade com a Diretiva 2011/92.

42. Quanto à primeira destas interrogações, o artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva [2011/92] define «projeto» como a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras. Embora a Diretiva [2011/92] não defina «projeto de ordenamento urbano» enquanto tal, o n.º 10, alínea b), do seu anexo II apresenta, numa lista não exaustiva, dois exemplos de projetos de ordenamento urbano, designadamente a construção de centros comerciais e de parques de estacionamento. De acordo com um documento da Comissão sobre a interpretação das definições das categorias de projetos referidas nos anexos I e II da Diretiva [2011/92]¹⁶, a categoria dos projetos de ordenamento urbano deve ser interpretada em sentido amplo, de forma a incluir projetos como estações de autocarros ou de comboios, urbanizações, hospitais, universidades, instalações desportivas, cinemas, teatros, salas de espetáculos e outros centros

¹⁶ Documento intitulado *Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive*, de 2015, pp. 49 e 50, disponível em linha em: https://ec.europa.eu/environment/eia/pdf/cover_2015_en.pdf

culturais¹⁷. Em conformidade com esta abordagem, o Tribunal de Justiça considerou que a construção de um centro de lazer que incluía um complexo de cinemas é um projeto de ordenamento urbano¹⁸.

43. O Tribunal de Justiça declarou por várias vezes que o âmbito de aplicação da Diretiva [2011/92] é vasto e o seu objetivo muito lato¹⁹. De acordo com a sua jurisprudência, o termo «projeto» abarca obras de alteração efetuadas numa estrutura existente²⁰. Além disso, afigura-se contrário aos objetivos da Diretiva [2011/92] que o conceito de «projeto» se restrinja à construção de infraestruturas, de modo a excluir as obras de melhoramento ou de ampliação de estruturas existentes. Uma interpretação tão restritiva teria como consequência que todas as obras de alteração de estruturas existentes, independentemente da sua extensão, poderiam ser realizadas em violação das obrigações que resultam da Diretiva 2011/92, o que impediria a aplicação das suas disposições em tais circunstâncias²¹.

44. Decorre dessas observações que as obras de demolição devem ser igualmente consideradas «projetos» para efeitos da Diretiva [2011/92]. Os projetos de ordenamento urbano implicam frequentemente a demolição de estruturas existentes importantes do ponto de vista histórico ou cultural. Para avaliar o impacto desses projetos, nomeadamente, no património cultural, estes não podem subtrair-se à aplicação do processo de avaliação do impacto ambiental previsto na Diretiva [2011/92]²². Por conseguinte, um projeto de desenvolvimento integrado multifuncional, que consista em edifícios residenciais e comerciais, é um projeto de ordenamento urbano para efeitos da Diretiva [2011/92], incluindo quando consista tanto na remodelação de estruturas existentes como na construção de novos edifícios.

45. Quanto à segunda interrogação que identifiquei, isto é, a de saber se a legislação nacional pode subordinar a realização de uma avaliação do impacto ambiental à condição de um projeto atingir determinados limiares com base na área de utilização dos solos e na área bruta, o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva [2011/92] estabelece que os Estados-Membros determinarão, relativamente aos projetos incluídos no anexo II, se estes devem ser submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º dessa diretiva. Os Estados-Membros procedem a essa determinação com base numa análise caso a caso ou fixando limiares ou critérios. Em conformidade com o artigo 4.º n.º 3, da Diretiva [2011/92], se forem efetuadas análises caso a caso ou fixados limiares ou critérios em aplicação do n.º 2 deste artigo, são tidos em conta os critérios de seleção relevantes fixados no anexo III²³.

46. Segundo jurisprudência constante, embora o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva [2011/92] confira aos Estados-Membros uma margem de apreciação para identificar as categorias de projetos a submeter a uma avaliação ou para fixar os critérios e/ou os limiares a aplicar para esse efeito, essa

¹⁷ *Interpretation of definitions of project categories of annex I and II of the EIA Directive*. p. 51.

¹⁸ Acórdão de 16 de março de 2006, Comissão/Espanha (C-332/04, não publicado, EU:C:2006:180, n.ºs 83 a 87).

¹⁹ Acórdãos de 28 de fevereiro de 2008, Abraham e o. (C-2/07, EU:C:2008:133, n.º 32), e de 31 de maio de 2018, Comissão/Polónia (C-526/16, não publicado, EU:C:2018:356, n.º 54).

²⁰ V. Acórdãos de 28 de fevereiro de 2008, Abraham e o. (C-2/07, EU:C:2008:133, n.ºs 23 e 33), e de 17 de março de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o. (C-275/09, EU:C:2011:154, n.º 27).

²¹ Acórdão de 28 de fevereiro de 2008, Abraham e o. (C-2/07, EU:C:2008:133, n.º 32).

²² Acórdão de 3 de março de 2011, Comissão/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109, n.ºs 97 a 100).

²³ Reproduzidos pormenorizadamente nos n.ºs 10 a 12 das presentes conclusões.

margem de apreciação é limitada pela obrigação geral enunciada no artigo 2.º, n.º 1, de submeter a um estudo do impacto ambiental os projetos suscetíveis, pela sua natureza, dimensões ou localização, de ter efeitos significativos no ambiente²⁴.

47. Tendo em conta o princípio da precaução, que é um dos fundamentos da política de proteção de nível elevado prosseguido pela União no domínio do direito do ambiente, e à luz do qual a Diretiva [2011/92] deve ser interpretada, considera-se que existe um risco de efeitos significativos no ambiente quando não se possa excluir, com base em informações objetivas, que um projeto é suscetível de ter tais efeitos²⁵.

48. Os critérios e os limiares referidos no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva [2011/92] destinam-se a facilitar a apreciação das características concretas de um projeto para determinar se o mesmo deve ser submetido a uma avaliação do impacto ambiental²⁶. Um Estado-Membro que fixe os critérios e/ou os limiares num nível tal que, na prática, a totalidade dos projetos de um certo tipo fica subtraída à obrigação de avaliação do impacto ambiental excede a margem de apreciação que os artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da Diretiva [2011/92] lhe conferem, salvo se toda a categoria dos projetos assim excluídos puder ser considerada, com base em informações objetivas, insuscetível de ter efeitos significativos no ambiente²⁷.

49. De acordo com o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva [2011/92], os Estados-Membros estão, além disso, obrigados a ter em conta os critérios de seleção previstos no anexo III dessa diretiva quando fixem os critérios e/ou os limiares aos quais se refere o artigo 4.º, n.º 2, desta²⁸. Daqui decorre que um Estado-Membro que fixe os critérios e/ou os limiares tendo em conta apenas as dimensões dos projetos, sem tomar em consideração igualmente a sua natureza e a sua localização, excede a margem de apreciação de que dispõe nos termos dos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da Diretiva [2011/92]²⁹. Mesmo um projeto de dimensões reduzidas pode ter efeitos significativos no ambiente se estiver situado num local onde os fatores ambientais descritos no artigo 3.º da Diretiva [2011/92], os quais incluem o património cultural, sejam sensíveis à mínima modificação³⁰. Do mesmo modo, um projeto pode ter efeitos significativos quando, devido à sua natureza, corra o risco de transformar de modo essencial ou irreversível esses fatores ambientais, independentemente das suas dimensões³¹. Quando um Estado-Membro recorra a limiares para apreciar a necessidade de uma avaliação do impacto ambiental é igualmente necessário que tome

²⁴ Acórdãos de 21 de setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, n.º 64); de 28 de fevereiro de 2008, Abraham e o. (C-2/07, EU:C:2008:133, n.º 37); de 15 de outubro de 2009, Comissão/Países Baixos (C-255/08, não publicado, EU:C:2009:630, n.º 32), de 11 de fevereiro de 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e o. (C-531/13, EU:C:2015:79, n.º 40), e de 31 de maio de 2018, Comissão/Polónia (C-526/16, não publicado, EU:C:2018:356, n.º 60).

²⁵ Acórdão de 31 de maio de 2018, Comissão/Polónia (C-526/16, não publicado, EU:C:2018:356, n.º 67).

²⁶ Acórdãos de 21 de março de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, n.º 30), e de 11 de fevereiro de 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e o. (C-531/13, EU:C:2015:79, n.º 41).

²⁷ Acórdãos de 21 de setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, n.º 75); de 15 de outubro de 2009, Comissão/Países Baixos (C-255/08, não publicado, EU:C:2009:630, n.º 42), e de 31 de maio de 2018, Comissão/Polónia (C-526/16, não publicado, EU:C:2018:356, n.º 61).

²⁸ Acórdãos de 15 de outubro de 2009, Comissão/Países Baixos (C-255/08, não publicado, EU:C:2009:630, n.º 33); de 21 de março de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, n.º 32), e de 28 de fevereiro de 2018, Comune di Castelbellino (C-117/17, EU:C:2018:129, n.º 38). Estes critérios são descritos nos n.ºs 10 a 12 das presentes conclusões.

²⁹ Acórdãos de 21 de setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, n.º 65); de 28 de fevereiro de 2008, Abraham e o. (C-2/07, EU:C:2008:133, n.º 38), e de 15 de outubro de 2009, Comissão/Países Baixos (C-255/08, não publicado, EU:C:2009:630, n.º 35). V., igualmente, nesse sentido, Acórdão de 21 de março de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, n.º 35).

³⁰ Acórdãos de 21 de setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, n.º 66), e de 26 de maio de 2011, Comissão/Bélgica (C-538/09, EU:C:2011:349, n.º 55). V., igualmente, nesse sentido, Acórdão de 15 de outubro de 2009, Comissão/Países Baixos (C-255/08, não publicado, EU:C:2009:630, n.º 30).

³¹ Acórdão de 21 de setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, n.º 67).

em consideração fatores como a natureza ou a localização dos projetos, por exemplo, fixando vários limiares que correspondam às variadas dimensões de projetos, aplicáveis em função da natureza ou da localização do projeto³².

50. Assim, a jurisprudência do Tribunal de Justiça confirma o que se poderia pensar que era uma afirmação incontroversa de que não há razão para presumir que o impacto ambiental dos projetos de ordenamento urbano realizados em zonas urbanas é reduzido ou inexistente, em especial atendendo à lista de fatores relevantes para essa avaliação³³.

51. Resulta do despacho de reenvio que os projetos de ordenamento urbano, tal como definidos pela LAIA, são submetidos a uma avaliação do impacto ambiental apenas quando a área de utilização dos solos seja de, pelo menos, 15 ha e a área bruta seja superior a 150 000 m². O n.º 18, alínea b), do anexo I da LAIA não estabelece, na coluna 2, quaisquer limiares ou critérios quanto à localização ou à natureza dos projetos de ordenamento urbano que desencadeiem a obrigação de realizar uma avaliação do impacto ambiental.

52. Além disso, a coluna 3 do n.º 18, alínea b), do anexo I da LAIA, que diz respeito à análise da necessidade de uma avaliação caso a caso do impacto ambiental, não refere a categoria A prevista no anexo II dessa lei, relativa às zonas de proteção especial, como os sítios reconhecidos como Património Mundial pela UNESCO. Por conseguinte, a LAIA não contempla uma análise caso a caso da necessidade de realizar uma avaliação do impacto ambiental para um projeto de ordenamento urbano numa zona classificada como Património Mundial pela UNESCO.

53. À luz do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda às primeira e segunda questões do órgão jurisdicional de reenvio que o artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva [2011/92], lido em conjugação com o n.º 10, alínea b), do anexo II e o n.º 2, alínea c), subalínea viii), do anexo III dessa diretiva, se opõe a uma legislação nacional nos termos da qual os projetos de ordenamento urbano devem ser submetidos a uma avaliação do impacto ambiental unicamente quando a área de utilização dos solos seja de, pelo menos, 15 ha e a área bruta seja superior a 150 000 m², sem tomar em consideração a sua localização, excluindo, assim, uma análise caso a caso da necessidade de realizar uma avaliação do impacto ambiental no que se refere aos projetos de ordenamento urbano em sítios importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico, como os sítios reconhecidos como Património Mundial pela UNESCO.

C. Quanto à terceira questão prejudicial

54. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva [2011/92], lido em conjugação com o anexo III desta, se opõe a uma legislação nacional segundo a qual, para analisar se é necessária uma avaliação do impacto ambiental devido aos efeitos cumulativos de um projeto de ordenamento urbano com outros projetos, só devem ser tomados em consideração projetos de ordenamento urbano semelhantes desde que tenham sido aprovados nos últimos cinco anos, mas ainda não tenham sido executados, e que o projeto de ordenamento urbano previsto represente, pelo menos, 25 % do limiar pertinente.

55. A WertInvest Hotelbetrieb considera que a terceira questão é meramente hipotética, pelo que não apresentou observações a seu respeito.

³² Acórdão de 21 de setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, n.º 70).

³³ Acórdão de 16 de março de 2006, Comissão/Espanha (C-332/04, não publicado, EU:C:2006:180, n.º 80).

56. O Governo austríaco alega que a LAIA transpõe corretamente a obrigação de ter em conta a cumulação de projetos. Em primeiro lugar, no âmbito da sua margem de apreciação, o legislador austríaco estabeleceu que apenas os projetos que alcançassem, pelo menos, 25 % dos limiares pertinentes podiam desencadear a necessidade de analisar os seus efeitos cumulativos com os dos outros projetos. Esta regra visa excluir os projetos de dimensões reduzidas com efeitos insignificantes no ambiente. Em segundo lugar, o Governo austríaco afirma que só é adequado aplicar a regra da acumulação a projetos que tenham sido aprovados durante os últimos cinco anos, mas que ainda não tenham sido executados, dado que os que já tenham sido executados fazem parte do património arquitetónico urbano preexistente.

57. A Comissão alega que, para determinar se um projeto deve ser submetido a uma avaliação do impacto ambiental, a obrigação de ter em conta esse impacto cumulativo não se limita aos projetos da mesma natureza ou que pertençam à mesma categoria. O que é relevante é saber se o projeto em causa é suscetível de ter efeitos significativos no ambiente devido à presença de outros projetos existentes ou aprovados. Neste contexto, a legislação nacional não pode excluir a tomada em consideração de projetos que tenham sido executados ou aprovados mais de cinco anos antes.

58. O anexo III da Diretiva [2011/92], com a epígrafe «Critérios de seleção a que se refere o artigo 4.º, n.º 3», contém os critérios para determinar se os projetos incluídos no anexo II dessa diretiva devem ser sujeitos a uma avaliação do impacto ambiental. O n.º 1 e o n.º 3, alínea g), do referido anexo III exigem que a acumulação dos impactos com outros projetos existentes e/ou aprovados seja analisada atendendo quer às características dos projetos quer ao seu impacto.

59. Resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que pode ser necessário ter em conta o efeito cumulativo dos projetos para evitar que possam ser subtraídos ao objetivo prosseguido pela legislação da União através do fracionamento de projetos que, considerados no seu conjunto, sejam suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente na aceção do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva [2011/92]³⁴.

60. Daqui decorre que, para determinar se um projeto deve ser submetido a uma avaliação do impacto ambiental, a autoridade nacional deve analisar o potencial desse projeto para produzir efeitos significativos no ambiente no contexto de outros projetos. O âmbito dessa análise não está limitado aos projetos da mesma natureza, uma vez que esses efeitos cumulativos podem resultar tanto de projetos pertencentes à mesma categoria como de projetos de natureza diferente, como um projeto de ordenamento urbano e a construção de infraestruturas de transporte. As autoridades nacionais devem, por isso, verificar se os efeitos no ambiente do projeto em causa podem ser maiores do que seriam sem o impacto de outros projetos³⁵.

61. Apesar da margem de apreciação de que os Estados-Membros dispõem na transposição da diretiva e, nomeadamente, na fixação dos critérios e dos limiares previstos no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva [2011/92], resulta da jurisprudência referida no n.º 49 das presentes conclusões que mesmo um projeto de dimensões reduzidas pode ter efeitos significativos no ambiente. Por conseguinte, a Diretiva [2011/92] opõe-se a uma legislação nacional que exclui a análise dos efeitos cumulativos até que o projeto previsto atinja uma determinada dimensão, como a que está em causa no presente processo, que requer que o projeto atinja, pelo menos, 25 % dos limiares aplicáveis.

³⁴ Acórdãos de 28 de fevereiro de 2008, Abraham e o. (C-2/07, EU:C:2008:133, n.º 27); de 17 de março de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o. (C-275/09, EU:C:2011:154, n.º 36), e de 21 de março de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, n.º 37).

³⁵ Acórdão de 11 de fevereiro de 2015, Marktgemeinde Straßwalchen e o. (C-531/13, EU:C:2015:79, n.º 45).

62. Resulta igualmente do texto do anexo III da Diretiva [2011/92] que os Estados-Membros estão obrigados a ter em conta os efeitos cumulativos relativamente a «outros projetos existentes e/ou aprovados». Contudo, os Estados-Membros podem não tomar em consideração projetos que não tenham sido executados ou, pelo menos, não tenham sido iniciados apesar de terem sido aprovados uns anos antes, uma vez que, na falta de procedimentos administrativos ou judiciais, o facto de ter decorrido um período de tempo significativo pode sugerir que esses projetos provavelmente não serão executados. Em contrapartida, a Diretiva [2011/92] exige claramente que os Estados-Membros tomem em consideração os efeitos cumulativos de outros projetos existentes, independentemente do momento em que tenham sido concluídos.

63. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda à terceira questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio que o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva [2011/92], lido em conjugação com o anexo III desta, se opõe a uma legislação nacional nos termos da qual, para analisar se é necessária uma avaliação do impacto ambiental devido aos efeitos cumulativos de um projeto de ordenamento urbano com outros projetos, devem ser tomados em consideração unicamente os projetos de ordenamento urbano semelhantes, excluindo os projetos existentes, e desde que o projeto de ordenamento urbano previsto represente, pelo menos, 25 % do limiar relevante. Na falta de procedimentos administrativos ou judiciais pendentes, a Diretiva [2011/92] não se opõe a que os Estados-Membros excluam dessa análise projetos cujas obras não tenham sido iniciadas e que provavelmente não serão executados, tendo em conta o período de tempo decorrido desde a sua aprovação. Em princípio, um período de cinco anos é suficiente para garantir que esses requisitos são preenchidos.

D. Quanto à quarta questão prejudicial

64. Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se, quando as autoridades de um Estado-Membro ultrapassem a margem de apreciação que o artigo 2.º, n.º 1, e o artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva [2011/92] lhes conferem, estão obrigadas a analisar caso a caso a necessidade de realizar uma avaliação do impacto ambiental e, se assim for, se essa análise deve limitar-se aos objetivos de proteção aplicáveis à zona em questão ou deve ter em conta todos os critérios fixados no anexo III da Diretiva [2011/92].

65. A WertInvest Hotelbetrieb, o Governo austríaco e a Comissão consideram que, nesse caso, é exigida uma análise caso a caso da necessidade de realizar uma avaliação do impacto ambiental. Enquanto a WertInvest Hotelbetrieb salienta que tal análise caso a caso deve limitar-se a um estudo dos efeitos do projeto sobre os objetivos de proteção relevantes, no presente caso, o objetivo de proteger sítios importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico, o Governo austríaco considera que se deve ter em conta todos os critérios de seleção enumerados no anexo III da Diretiva [2011/92], embora seja adequado centrar-se nos objetivos de proteção do sítio em causa. A Comissão, por seu turno, sustenta que as autoridades nacionais devem ter em conta todos os critérios de seleção relevantes referidos no anexo III da Diretiva [2011/92] quando efetuarem uma análise caso a caso da necessidade de uma avaliação do impacto ambiental.

66. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, quando os Estados-Membros excedam a margem de apreciação que o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva [2011/92], lido em conjugação com os artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 3, desta, lhes confere, porque os limiares que fixam constituem uma transposição incorreta dessa diretiva, compete às autoridades desse Estado-Membro adotar todas as medidas necessárias para que os projetos sejam analisados caso a caso a fim de determinar se são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente e, se assim

for, para que sejam submetidos a uma avaliação do impacto ambiental³⁶.

67. Ao efetuar essa análise caso a caso, deve ter-se em conta os critérios de seleção do anexo III da Diretiva [2011/92], sem prejuízo de uns poderem ser mais relevantes do que outros no contexto de um caso concreto. A necessidade de proteger sítios importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico afigura-se especialmente relevante no âmbito de um projeto de ordenamento urbano previsto para um sítio reconhecido como Património Mundial pela UNESCO.

68. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda à quarta questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio que, quando as autoridades de um Estado-Membro ultrapassem a margem de apreciação que o artigo 2.º, n.º 1, e o artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva [2011/92] lhes conferem, estão obrigadas a analisar caso a caso a necessidade de realizar uma avaliação do impacto ambiental, tendo em conta todos os critérios fixados no anexo III da Diretiva [2011/92].

V. Conclusão

69. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais submetidas pelo Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Administrativo de Viena, Áustria) da seguinte forma:

1) O artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva [2011/92] 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, alterada pela Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, lido em conjugação com o n.º 10, alínea b), do anexo II e o n.º 2, alínea c), subalínea viii), do anexo III dessa diretiva,

deve ser interpretado no sentido de que:

se opõe a uma legislação nacional que estabelece que os projetos de ordenamento urbano devem ser submetidos a uma avaliação do impacto ambiental unicamente quando a área de utilização dos solos seja de, pelo menos, 15 ha e a área bruta seja superior a 150 000 m², sem tomar em consideração a sua localização, excluindo, assim, uma análise caso a caso da necessidade de realizar uma avaliação do impacto ambiental para os projetos de ordenamento urbano em sítios importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico, como os sítios reconhecidos como Património Mundial pela UNESCO.

2) O artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva [2011/92], lido em conjugação com o anexo III desta,

deve ser interpretado no sentido de que:

se opõe a uma legislação nacional nos termos da qual, para analisar se é necessária uma avaliação do impacto ambiental devido aos efeitos cumulativos de um projeto de ordenamento urbano com outros projetos, devem ser tomados em consideração unicamente os projetos de ordenamento urbano semelhantes, excluindo os projetos existentes e desde que o projeto de ordenamento urbano previsto represente, pelo menos, 25 % do limiar relevante.

³⁶ V., nesse sentido, Acórdão de 21 de março de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, n.ºs 41 a 43). V., igualmente, nesse sentido, Acórdãos de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e o. (C-72/95, EU:C:1996:404, n.ºs 59 e 60), e de 16 de setembro de 1999, WWF e o. (C-435/97, EU:C:1999:418, n.ºs 70 e 71).

Na falta de procedimentos administrativos ou judiciais pendentes, a Diretiva [2011/92] não se opõe a que os Estados-Membros excluam dessa análise projetos cujas obras não tenham sido iniciadas e que provavelmente não serão executados tendo em conta o período de tempo decorrido desde a sua aprovação. Em princípio, um período de cinco anos é suficiente para garantir que esses requisitos estão preenchidos.

3) O artigo 2.º, n.º 1, e o artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva [2011/92]

devem ser interpretados no sentido de que:

quando as autoridades de um Estado-Membro ultrapassem a margem de apreciação que essas disposições lhes conferem, estão obrigadas a analisar caso a caso a necessidade de realizar uma avaliação do impacto ambiental, tendo em conta todos os critérios fixados no anexo III da Diretiva [2011/92].