



## Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

25 de maio de 2023\*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2011/92/UE — Avaliação do impacto de determinados projetos públicos e privados no ambiente — Artigo 2.º, n.º 1, e artigo 4.º, n.º 2 — Projetos abrangidos pelo anexo II — Projetos de ordenamento urbano — Análise com base em limiares ou critérios — Artigo 4.º, n.º 3 — Critérios de seleção relevantes estabelecidos no anexo III — Artigo 11.º — Acesso à justiça»

No processo C-575/21,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Administrativo de Viena, Áustria), por Decisão de 14 de setembro de 2021, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 20 de setembro de 2021, no processo

**WertInvest Hotelbetriebs GmbH**

contra

**Magistrat der Stadt Wien,**

sendo intervenientes:

**Verein Alliance for Nature,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: A. Prechal, presidente de secção, M. L. Arastey Sahún, F. Biltgen, N. Wahl e J. Passer (relator), juízes,

advogado-geral: A. M. Collins,

secretário: S. Beer, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 14 de setembro de 2022,

vistas as observações apresentadas:

– em representação da WertInvest Hotelbetriebs GmbH, por K. Liebenwein, Rechtsanwalt, e L. Pöcho, Rechtsanwältin,

\* Língua do processo: alemão.

- em representação do Magistrat der Stadt Wien, por G. Cech, Senatsrat,
- em representação da Verein Alliance for Nature, por W. Proksch e P. Pyka, Rechtsanwälte,
- em representação do Governo austríaco, por A. Kögl, W. Petek, A. Posch e J. Schmoll, na qualidade de agentes,
- em representação da Comissão Europeia, por C. Hermes e M. Noll-Ehlers, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 24 de novembro de 2022,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação, nomeadamente, do artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, do artigo 11.º, do anexo II, ponto 10, alínea b), e do anexo III da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1), conforme alterada pela Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014 (JO 2014, L 124, p. 1) (a seguir «Diretiva 2011/92»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a WertInvest Hotelbetriebs GmbH ao Magistrat der Stadt Wien (Administração do Município de Viena, Áustria) a respeito de um pedido de aprovação de um projeto urbanístico.

### **Quadro jurídico**

#### ***Direito da União***

- 3 Nos termos dos considerandos 1 e 7 a 11 da Diretiva 2011/92:
  - «(1) A Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente [(JO 1985, L 175, p. 40)], foi por várias vezes alterada de modo substancial, sendo conveniente, por uma questão de lógica e clareza, proceder à sua codificação.
  - [...]
  - (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.
- (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.»

4 O artigo 1.º, n.º 2, desta diretiva tem a seguinte redação:

«Na aceção da presente diretiva, entende-se por:

[...]

- c) “Aprovação”: a decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projeto;
- d) “Público”: uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, bem como, de acordo com a legislação ou práticas nacionais, as suas associações, organizações ou agrupamentos;
- e) “Público em causa”: o público afetado ou suscetível de ser afetado pelos processos de tomada de decisão no domínio do ambiente a que se refere o artigo 2.º, n.º 2, ou neles interessado. Para efeitos da presente definição, consideram-se interessadas as organizações não estatais que promovem a proteção do ambiente e cumprem os requisitos previstos na legislação nacional

[...]»

5 O artigo 2.º, n.º 1, da referida diretiva prevê:

«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»

6 O artigo 3.º, n.º 1, da mesma diretiva 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 [...];
- 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).»

7 O artigo 4.º, n.ºs 2 a 5, da Diretiva 2011/92 tem a seguinte redação:

«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.

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.

4. Caso os Estados-Membros decidam exigir uma determinação para os projetos enumerados no anexo II, o dono da obra deve fornecer informações sobre as características do projeto e os seus eventuais efeitos significativos no ambiente. A lista detalhada das informações a fornecer é especificada no anexo II-A. O dono da obra deve ter em conta, se necessário, os resultados disponíveis de outras avaliações dos efeitos no ambiente realizadas por força de legislação da União diversa da presente diretiva. O dono da obra pode também fornecer uma descrição das características do projeto e/ou das medidas previstas para evitar ou prevenir potenciais efeitos negativos significativos no ambiente.

5. A autoridade competente procede à sua determinação com base nas informações fornecidas pelo dono da obra nos termos do n.º 4, tendo em conta, se relevante, os resultados de verificações preliminares ou avaliações dos efeitos no ambiente realizadas por força de legislação da União diversa da presente diretiva. A determinação deve ser disponibilizada ao público e:

- a) Caso seja decidido que é necessária uma avaliação do impacto ambiental, indicar as principais razões para a exigência dessa avaliação, tendo como referência os critérios relevantes enumerados no anexo III; ou
- b) Caso seja decidido que não é necessária uma avaliação de impacto ambiental, indicar as principais razões para a não exigência dessa avaliação, tendo como referência os critérios relevantes enumerados no anexo III, e, se proposto pelo dono da obra, indicar as características do projeto e/ou as medidas previstas para evitar ou prevenir o que, de outro modo, teria resultado em efeitos negativos significativos no ambiente.»

8 Nos termos do artigo 11.º, n.º 1, desta diretiva:

«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.»

9 O anexo II da referida diretiva, sob a epígrafe «Projetos abrangidos pelo artigo 4.º, n.º 2», prevê, no seu ponto 10, intitulado «Projetos de infraestruturas»:

«[...]

- b) Ordenamento urbano, incluindo a construção de centros comerciais e de parques de estacionamento;

[...]»

10 O anexo III da Diretiva 2011/92, sob a 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)», tem a seguinte redação:

«1. Características dos projetos

Devem ser tidas em conta as características dos projetos, sobretudo as seguintes:

- a) A dimensão e conceção de todo o projeto;

b) A acumulação com outros projetos existentes e/ou autorizados;

[...]

## 2. Localização dos projetos

Deve ser considerada a sensibilidade ambiental das zonas geográficas suscetíveis de serem afetadas pelos projetos, sobretudo no que respeita ao seguinte:

a) O ordenamento do território, atual e aprovado;

b) A riqueza relativa, a disponibilidade, a qualidade e a capacidade de regeneração dos recursos naturais da zona e no seu subsolo (incluindo o solo, a terra, a água e a biodiversidade);

c) A capacidade de absorção do ambiente natural, com especial atenção às seguintes zonas:

[...]

vii) zonas de forte densidade demográfica,

viii) paisagens e sítios importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico.

## 3. 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 presente anexo, relativamente ao impacto do projeto sobre os fatores referidos no artigo 3.º, n.º 1, tendo em conta o seguinte:

a) A magnitude e extensão espacial do impacto (tal como a zona geográfica e dimensão da população suscetível de ser afetada);

[...]

g) A acumulação dos impactos com os de outros projetos existentes e/ou aprovados [...]

[...]»

### ***Direito austríaco***

- 11 Nos termos do § 3 do Bundesgesetz über die Prüfung der Umweltverträglichkeit (Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 — UVP-G 2000) (Lei Federal relativa à Avaliação de Impacto Ambiental) (BGBl. 697/1993), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «UVP-G 2000»), sob a epígrafe «Objeto da avaliação de impacto ambiental»:

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

(2) No que se refere aos projetos do anexo I que não atinjam os limiares ou não cumpram os critérios aí estabelecidos, mas que mantenham uma relação espacial com outros projetos e, juntamente com eles, atinjam o limiar em causa ou cumpram o critério fixado, 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 de impacto ambiental no que se refere ao projeto previsto. Para constatar essa acumulação, devem ser tidos em conta outros projetos semelhantes e espacialmente relacionados, existentes ou autorizados, bem como os 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 de impacto ambiental será realizada seguindo o procedimento simplificado. Não é exigida uma análise caso a caso se o dono da obra requerer a realização de uma avaliação de impacto ambiental.

[...]

(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, quando este critério seja cumprido, a autoridade decidirá caso a caso se, tomando em consideração a extensão e os efeitos duradouros do impacto ambiental, são previsíveis efeitos negativos significativos para o *habitat* a proteger (categoria B do anexo 2) ou para o objetivo de proteção para o qual o sítio protegido foi definido (categorias A, C, D e E do anexo 2). No âmbito desta análise só há que ter em conta os sítios a proteger das categorias A, C, D ou E do anexo 2 se, na data do início do procedimento, figurarem na lista de Sítios de Importância Comunitária (categoria A do anexo 2). Se for o caso, deve ser realizada uma avaliação de impacto ambiental. Na análise caso a caso, são tidos em consideração os critérios previstos no n.º 5, pontos 1 a 3, e aplicados os n.ºs 7 e 8. Não há que proceder à análise caso a caso se o dono da obra requerer a realização de uma avaliação de 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 deve determinar caso a caso, em aplicação do n.º 7, se são previsíveis efeitos prejudiciais ou negativos significativos no ambiente, na aceção do § 1, n.º 1, ponto 1. Se for o caso, deve ser realizada uma avaliação de impacto ambiental seguindo o procedimento simplificado. Não há que proceder à análise caso a caso se o dono da obra requerer a realização de uma avaliação de impacto ambiental.

[...]

(6) Não é possível conceder aprovação a projetos submetidos a avaliação nos termos dos n.ºs 1, 2 ou 4 antes da conclusão da avaliação de impacto ambiental ou da análise caso a caso, as declarações efetuadas em virtude de disposições administrativas antes da conclusão da avaliação de impacto ambiental não têm efeitos jurídicos. 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 dono da obra do projeto, de uma autoridade envolvida ou do Umweltanwalt [provedor do ambiente, Áustria], a autoridade deve determinar se há que realizar uma avaliação de impacto ambiental em relação a 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 determinação pode ser também efetuada oficiosamente. [...]

[...]

(9) Se a autoridade decidir, em conformidade com o n.º 7, que um projeto não deve ser submetido a uma avaliação de 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, pode intentar uma ação no Bundesverwaltungsgericht [Tribunal Administrativo Federal, Áustria]. Essa organização ambientalista ou esse vizinho terão acesso ao processo administrativo a partir da data da publicação na Internet. No que se refere à legitimidade para agir da organização ambientalista é determinante a área geográfica de atividade constante do despacho de reconhecimento previsto no § 19, n.º 7.»

12 O anexo 1 da UVP-G 2000 dispõe:

«O anexo inclui os projetos sujeitos a uma avaliação de impacto ambiental, nos termos do § 3.

Nas colunas 1 e 2 figuram os projetos que são sempre sujeitos a uma avaliação de impacto ambiental (coluna 1) ou que devem ser sujeitos a um procedimento simplificado (coluna 2). As alterações referidas no anexo 1 exigem uma análise caso a caso a partir do limiar indicado, caso contrário, é aplicável o § 3, n.ºs 2 e 3, a menos que se faça referência expressa e unicamente a novas construções, a novos edifícios, ou a novos sítios de construção.

Na coluna 3 figuram os projetos que apenas são submetidos a uma avaliação de impacto ambiental quando estiverem reunidas determinadas condições especiais. Para esses projetos, uma vez atingido o limiar mínimo indicado, deve proceder-se a uma análise caso a caso. Se dessa análise resultar que o projeto deve ser submetido a uma avaliação de impacto ambiental, deve aplicar-se o procedimento simplificado.

As categorias de sítios protegidos que figuram na coluna 3 são definidas no anexo 2. Todavia, os sítios das categorias A, C, D e E só devem ser tomados em conta para determinar se um projeto deve ser sujeito a uma avaliação de impacto ambiental se aí figurarem na data da apresentação do pedido.

	Avaliação de impacto ambiental	Avaliação de impacto ambiental num procedimento simplificado	
	Coluna 1	Coluna 2	Coluna 3
[...]	[...]	[...]	[...]
	Projetos de infraestruturas		
[...]	[...]	[...]	[...]



Z17		<p>a) Parques de lazer e de diversões, estádios desportivos e campos de golfe com uma área ocupada de, pelo menos, 10 hectares ou, pelo menos, 1 500 lugares de estacionamento para veículos a motor;</p>	<p>b) Parques de lazer e de diversões, estádios desportivos e campos de golfe situados em zonas protegidas das categorias A ou D com uma área ocupada de, pelo menos, 5 hectares ou, pelo menos, 750 lugares de estacionamento para veículos a motor. c) Projetos das alíneas a) e b) e instalações de apoio construídas, modificadas ou ampliadas com base em acordos com organizações internacionais para eventos importantes (por exemplo, Jogos Olímpicos, campeonatos do mundo ou da Europa, corridas de Fórmula 1), depois de ter efetuado uma avaliação individual nos termos do § 3, n.º 4a; [...]</p>
Z18		<p>a) Zonas industriais e empresariais com uma área ocupada de, pelo menos, 50 hectares; b) Projetos de ordenamento urbano com uma área ocupada de, pelo menos, 15 hectares e uma área bruta de construção superior a 150 000 m<sup>2</sup>;</p>	<p>c) Zonas industriais e empresariais situadas em zonas protegidas de categoria A ou D com uma área ocupada de, pelo menos, 25 hectares; No que respeita aos projetos da alínea b), o § 3, n.º 2, é aplicável tendo em conta a soma das capacidades autorizadas no decurso dos últimos cinco anos, incluindo a capacidade ou o aumento da capacidade solicitada.</p>
Z19		<p>a) Centros comerciais com uma área ocupada de, pelo menos, 10 hectares ou, pelo menos, 1 000 lugares de estacionamento para veículos a motor;</p>	<p>b) Centros comerciais situados em zonas protegidas da categoria A ou D com uma área ocupada de, pelo menos, 5 hectares ou, pelo menos, 500 lugares de estacionamento para veículos a motor; [...]</p>

Z20		a) estabelecimentos de alojamento, como hotéis ou aldeamentos turísticos, incluindo instalações de apoio com, pelo menos, 500 camas ou uma área ocupada de, pelo menos, 5 hectares, fora das aglomerações;	b) estabelecimentos de alojamento, como hotéis ou aldeamentos turísticos, incluindo instalações de apoio em zonas protegidas das categorias A ou B com, pelo menos, 250 camas ou uma área ocupada de, pelo menos, 2,5 hectares, fora das aglomerações. [...]
Z21		a) estacionamento ou garagens acessíveis ao público com, pelo menos, 1 500 lugares de estacionamento para veículos a motor;	b) estacionamento ou garagens acessíveis ao público situados em zonas protegidas das categorias A, B ou D, com, pelo menos, 750 lugares de estacionamento para veículos a motor. [...]
[...]	[...]	[...]	[...]

[...]

- 13 A nota de rodapé 3a), que figura na coluna 2 do ponto Z 18 do anexo 1 da UVP-G 2000, precisa:

«Entende-se por projetos de ordenamento urbano, todos os projetos de ordenamento urbano com vista à construção de um conjunto multifuncional que, em qualquer caso, compreenda 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. Após a sua execução, os projetos de ordenamento urbano ou partes desses projetos deixam de ser considerados projetos de ordenamento urbano na aceção da presente nota.»

- 14 O anexo 2 da UVP-G 2000 dispõe:

«Classificação dos sítios a proteger nas seguintes categorias:

Categoria	Sítio a proteger	Âmbito de aplicação
A	Zonas especial de conservação:	[...] sítios inscritos no património mundial da [Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO)] em conformidade com o artigo 11.º, n.º 2, da Convenção para a Proteção do Património Mundial, Cultural e Natural [adotada em Paris em 16 de novembro de 1972 ( <i>Coletânea dos Tratados das Nações Unidas</i> , vol. 1037, n.º I-15511)]
[...]	[...]	[...]

D	Sítio poluído (ar)	Sítios determinados nos termos do § 3, n.º 8
[...]	[...]	[...]

[...]»

- 15 O §70 do Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch, Bauordnung für Wien (Código em matéria de Ordenamento Urbano, Urbanismo e Construção da cidade de Viena, Regulamento de Construção da cidade de Viena) (LGBL. 1930/11), na sua versão aplicável ao litígio no processo principal (a seguir «Código do Ordenamento Urbano da cidade de Viena»), sob a epígrafe «Análise do projeto de construção e concessão da licença de construção», prevê, no n.º 1:

«Se um projeto de construção for suscetível de violar direitos públicos subjetivos de vizinhos (§134a), quando não for aplicável o procedimento simplificado de concessão de uma licença de construção, é necessário realizar uma audiência para a qual também devem ser convocados o construtor e o dono da obra, na medida em que o §65, n.º 1, não é aplicável. [...]»

- 16 O §134 deste código, sob a epígrafe «Partes», dispõe:

«(1) O requerente ou proponente é, em qualquer caso, parte na aceção do § 8 do [Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz (Código de Procedimento Administrativo Geral)] desde que o [Código do Ordenamento Urbano de Viena] preveja um pedido ou a apresentação de um pedido.

[...]

(3) No âmbito do processo de concessão de uma licença de construção [...], além do requerente (dono da obra), também são considerados partes os proprietários (coproprietários) do terreno. Os titulares de um direito de construção devem ser tratados como proprietários de terrenos. Os proprietários (coproprietários) de terrenos vizinhos são partes quando a construção prevista e a sua afetação violam os seus direitos públicos subjetivos enumerados taxativamente no §134a e quando, não obstante o disposto no n.º 4, em conformidade com o §70, n.º 2, formularem objeções ao projeto de construção na aceção do §134a, o mais tardar na audiência. Os vizinhos não têm o estatuto de parte se tiverem aprovado expressamente o projeto de construção nos planos ou por referência a estes. Os vizinhos têm o direito de consultar o processo [...] a partir do momento em que o projeto de construção é apresentado à autoridade. Todas as outras pessoas cujos direitos privados ou interesses sejam afetados são considerados participantes [...]. Consideram-se terrenos vizinhos à zona de construção aqueles que estão adjacentes ao terreno abrangido pelo projeto de construção ou que distam dele, no máximo, 6 metros, mediante faixas de terreno ou uma via de circulação pública com uma largura máxima de 20 metros e, neste último caso, estão situados em frente do terreno para construção. Em todas as zonas com uma afetação diferente e quando os terrenos são públicos, consideram-se vizinhos os terrenos que distam, no máximo, 20 metros do projeto de construção.»

### **Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

- 17 A recorrente no processo principal previu a construção de um conjunto de edifícios no centro da cidade de Viena (Áustria), sendo este projeto denominado «ICV Heumarkt Neu — Neubau Hotel InterContinental, Wiener Eislaufverein WEV» (a seguir «projeto “Heumarkt Neu”»).

- 18 Segundo as indicações do órgão jurisdicional de reenvio, este projeto consiste no reordenamento do sítio em causa através da demolição do atual hotel InterContinental e da construção de dois novos edifícios destinados a hotelaria, comércio e organização de conferências, uma torre para uso hoteleiro, organização de eventos, residencial e escritórios, bem como um edifício de base, situado sob essa torre e um dos edifícios acima mencionados, destinados a hotelaria, comércio e organização de conferências, com três níveis de subsolo. O edifício que não se situa sobre o edifício de base situar-se-ia entre este e uma sala de concertos adjacente e disporia igualmente de três níveis de subsolo. No âmbito do referido projeto, também estava previsto proceder, em primeiro lugar, à reconstrução de uma pista de patinagem e do edifício onde está instalada, mediante a construção de uma pista de patinagem subterrânea com uma área de cerca de 1 000 m<sup>2</sup>, um ginásio subterrâneo com uma piscina, em segundo lugar, a construção de um parque de estacionamento subterrâneo com 275 lugares para veículos automóveis, bem como, em terceiro lugar, a deslocação de cerca de 11 metros de uma rua contígua a esse mesmo projeto. O projeto «Heumarkt Neu» ocuparia uma superfície de cerca de 1,55 hectares e uma área bruta de construção de 89 000 m<sup>2</sup> (dos quais 58 000 m<sup>2</sup> acima do solo e 31 000 m<sup>2</sup> abaixo do solo). Além disso, este projeto no seu conjunto situar-se-ia na zona central do sítio classificado como património mundial da UNESCO, denominado «centro histórico de Viena».
- 19 Por Decisão de 16 de outubro de 2018, adotada em resposta a um pedido de 17 de outubro de 2017 da recorrente no processo principal, apresentado com base no §3, n.º 7, da UVP-G 2000, o Governo do *Land* de Viena (Áustria) declarou que o projeto «Heumarkt Neu» não devia ser submetido a uma avaliação de impacto ambiental, com o fundamento de que não pertencia a nenhuma das categorias de projetos referidas no anexo 1 dessa lei que poderiam ser relevantes (nomeadamente, os pontos Z 17 a Z 21 desse anexo). No que respeita à categoria intitulada «projetos de ordenamento urbano», prevista no anexo 1, ponto Z 18, alínea b), da UVP-G 2000, o Governo do *Land* de Viena indicou que este projeto não atingia os limiares previstos nesta disposição e que o §3, n.º 2, da UVP-G 2000, relativo à acumulação com outros projetos, não se aplicava, uma vez que o limiar de 25 % previsto nesta disposição não tinha sido atingido.
- 20 Chamado a conhecer de um recurso desta decisão, interposto por vários vizinhos e por uma organização ambientalista, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) informou o dono da obra do projeto «Heumarkt Neu» e o Governo do *Land* de Viena de que considerava que a transposição para o direito nacional da disposição constante do anexo II, ponto 10, alínea b), da Diretiva 2011/92 era insuficiente e que havia que proceder a uma análise deste projeto caso a caso. O referido órgão jurisdicional nomeou um perito e fixou uma data para a realização da audiência. Em seguida, a recorrente no processo principal retirou o seu pedido, mencionado no n.º 19 do presente acórdão, destinado a determinar que não devia ser realizada uma avaliação de impacto ambiental.
- 21 Apesar da retirada desse pedido, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) declarou, por Decisão de 9 de abril de 2019, que o projeto «Heumarkt Neu» estava sujeito à obrigação de realizar uma avaliação de impacto ambiental.
- 22 Chamado a conhecer de recursos de «*Revision*» interpostos pela recorrente no processo principal e pelo Governo do *Land* de Viena, o Verwaltungsgerichtshof (Supremo Tribunal Administrativo, Áustria), por Decisão de 25 de junho de 2021, anulou a Decisão do Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) de 9 de abril de 2019, com o fundamento, em substância, de que, após a retirada do pedido da recorrente no processo principal, este último órgão jurisdicional já não era competente para se pronunciar sobre o mérito do recurso que lhe tinha sido submetido e devia ter-se limitado a anular a decisão deste Governo de 16 de outubro de 2018.

- 23 Por conseguinte, por Decisão de 15 de julho de 2021, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) declarou nula e sem efeito a Decisão do Governo do *Land* de Viena de 16 de outubro de 2018.
- 24 Anteriormente, mediante requerimento de 30 de novembro de 2018, a recorrente no processo principal tinha, paralelamente ao processo de determinação acima referido, solicitado à Administração do Município de Viena a emissão de uma licença de construção para o projeto «Heumarkt Neu».
- 25 Devido à falta de decisão por parte da Administração do Município de Viena sobre este pedido, a recorrente no processo principal intentou, em 12 de março de 2021, no Verwaltungsgericht Wien (Tribunal Administrativo de Viena, Áustria), o órgão jurisdicional de reenvio no presente processo, uma ação por omissão, na qual pede ao referido órgão jurisdicional que conceda a licença de construção solicitada, indicando que, tendo em conta os limiares e critérios previstos no anexo 1, ponto Z 18, alínea b), da UVP-G 2000, o projeto «Heumarkt Neu» não estava sujeito a uma avaliação de impacto ambiental.
- 26 O órgão jurisdicional de reenvio observa que, por força do direito nacional, uma vez que a ação por omissão deve, como no caso em apreço, ser julgada procedente, cabe-lhe agora decidir, sendo caso disso, sobre o pedido de licença em causa. Todavia, a sua eventual competência para se pronunciar sobre o referido pedido depende, à semelhança da competência da autoridade em matéria de construção a que ela se substituiria no caso em apreço, da questão de saber se deve ou não ter lugar uma avaliação de impacto ambiental, questão que deve, por conseguinte, decidir a título prévio. Precisa, ainda, que, no caso em apreço, esta questão prévia deve ser analisada tendo em consideração os limiares e critérios relativos a projetos de «ordenamento urbano» na aceção do anexo 1, ponto Z18, alínea b), da UVP-G 2000, enquanto única situação prevista no referido anexo que é potencialmente aplicável ao caso em apreço.
- 27 Foi nestas condições que 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 de impacto ambiental para “projetos de ordenamento urbano” tanto ao alcance de limiares a nível de uma utilização dos solos de, pelo menos, 15 hectares e de uma área bruta [de construção] superior a 150 000 m<sup>2</sup>, como também ao facto de se tratar de um projeto de desenvolvimento 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 certa 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 de 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?
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 acumulação [com] outros projetos semelhantes e especialmente relacionados ao facto de, a este respeito, apenas se deve 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 de 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 [caso a caso] 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 de 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 [dono da obra], 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 de impacto ambiental?

6. No caso de “projetos de ordenamento urbano” nos termos do anexo II, [ponto] 10, alínea b), da Diretiva [2011/92], esta diretiva permite, antes ou em paralelo com a realização de uma avaliação de 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 de 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?»

### **Quanto à admissibilidade do pedido de decisão prejudicial**

- 28 A WertInvest Hotelbetrieb sustenta que o presente pedido de decisão prejudicial é inadmissível na medida em que o projeto «Heumarkt Neu» não está abrangido pelo conceito de projetos de «ordenamento urbano» na aceção do anexo II, ponto 10, alínea b), da Diretiva 2011/92, uma vez que o referido projeto se limita, no essencial, a transformar um sítio já existente.
- 29 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, no quadro da cooperação entre este e os órgãos jurisdicionais nacionais instituída pelo artigo 267.º TFUE, compete apenas ao juiz nacional, ao qual o litígio foi submetido e que deve assumir a responsabilidade pela decisão judicial a proferir, apreciar, tendo em conta as especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões colocadas digam respeito à interpretação do direito da União, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se (Acórdão de 12 de outubro de 2017, Sleutjes, C-278/16, EU:C:2017:757, n.º 21 e jurisprudência referida).
- 30 Daqui resulta que as questões relativas à interpretação do direito da União, colocadas pelo juiz nacional no quadro normativo e factual que define sob sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, beneficiam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar responder a uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional quando 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 quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são submetidas (Acórdão de 12 de outubro de 2017, Sleutjes, C-278/16, EU:C:2017:757, n.º 22 e jurisprudência referida).
- 31 Ora, não é o que sucede no caso em apreço, uma vez que as questões submetidas apresentam, pelo contrário, ligações manifestas com o objeto do litígio no processo principal. Além disso, importa salientar que as objeções assim suscitadas pela WertInvest Hotelbetrieb dizem respeito ao próprio alcance do anexo II, ponto 10, alínea b), da Diretiva 2011/92 e à qualificação jurídica dos factos à luz da referida disposição. Ora, a questão de saber se uma situação como a que está em causa no processo principal é abrangida pelo âmbito de aplicação das disposições do direito da União referidas pelo órgão jurisdicional de reenvio é uma questão de fundo ligada à interpretação destas

disposições, de modo que as eventuais dúvidas que possam existir a este respeito não são suscetíveis de afetar a admissibilidade das questões prejudiciais (v., por analogia, Acórdão de 27 de outubro de 2009, *ČEZ C-115/08*, EU:C:2009:660, n.º 67).

- 32 Por conseguinte, há que rejeitar os argumentos da WertInvest Hotelbetrieb relativos à inadmissibilidade do pedido de decisão prejudicial.

### **Quanto às questões prejudiciais**

#### *Quanto à primeira e segunda questões*

- 33 Com a primeira e segunda questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2011/92 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma legislação nacional que subordina a realização de uma avaliação de impacto ambiental de projetos de «ordenamento urbano», por um lado, ao alcance dos limiares de utilização de solos de, pelo menos, 15 hectares e de área bruta de construção superior a 150 000 m<sup>2</sup> e, por outro lado, ao facto de se tratar de um projeto de ordenamento destinado à construção de um conjunto multifuncional, pelo menos, com edifícios residenciais e comerciais, projeto que inclui vias de acesso e serviços de utilidade pública previstos para o efeito e que dispõe de uma zona de influência que se estende para além da área do projeto, e que não estabelece limiares mais baixos ou critérios mais básicos, em função da localização dos projetos em questão, em especial em zonas particularmente importantes do ponto de vista histórico, cultural, urbanístico ou arquitetónico.
- 34 Resulta das disposições conjugadas do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/92 e do ponto 10, alínea b), do anexo II que os Estados-Membros devem determinar, com base numa análise caso a caso ou com base nos limiares ou critérios por eles fixados, se um projeto de ordenamento urbano deve ser submetido a uma avaliação de impacto ambiental, nos termos dos artigos 5.º a 10.º da referida diretiva. Os Estados-Membros podem também decidir aplicar os dois procedimentos.
- 35 A este respeito, importa salientar, a título preliminar, que, como resulta da decisão de reenvio, o órgão jurisdicional de reenvio, ao qual cabe apreciar os factos, não parece ter tido nenhuma dúvida quanto ao facto de que se deve considerar que um projeto como o que está em causa no processo principal está abrangido pelo conceito de projeto de «ordenamento urbano», na aceção do ponto 10, alínea b), do anexo II da Diretiva 2011/92, conceito sobre cuja interpretação, de resto, o referido órgão jurisdicional não questionou o Tribunal de Justiça. Ora, no caso em apreço, e atendendo, em especial, às características do referido projeto conforme descritas na decisão de reenvio e reproduzidas no n.º 18 do presente acórdão, o Tribunal de Justiça não vislumbra nenhuma razão para pôr em causa a qualificação jurídica dos factos feita pelo órgão jurisdicional de reenvio.
- 36 Aliás, no que se refere à objeção da WertInvest Hotelbetrieb mencionada no n.º 28 do presente acórdão, basta salientar que a circunstância de o referido projeto ter por objeto a transformação de um sítio já existente, mediante, como no caso em apreço, a demolição do sítio existente e a reconstrução de um novo sítio, não impede que esse projeto possa ser considerado abrangido no conceito de projeto de «ordenamento urbano» na aceção do ponto 10, alínea b), do anexo II da Diretiva 2011/92 (V., neste sentido, Acórdão de 3 de março de 2011, *Comissão/Irlanda, C-50/09*, EU:C:2011:109, n.º 100).



- 37 No que diz respeito à aplicação da Diretiva 2011/92, importa recordar que os Estados-Membros devem aplicar esta diretiva de modo a que corresponda plenamente às exigências por ela impostas tendo em conta o seu objetivo essencial, que, como resulta do artigo 2.º, n.º 1, consiste em 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 (v. neste sentido, a propósito das disposições correspondentes da Diretiva 85/337, Acórdão de 27 de março de 2014, *Consejería de Infraestructuras y Transporte de la Generalitat Valenciana e Iberdrola Distribución Eléctrica*, C-300/13, não publicado, EU:C:2014:188, n.º 23 e jurisprudência referida).
- 38 A este respeito, cabe recordar que um projeto de dimensão ainda que reduzida pode ter impacto significativo no ambiente e que resulta de jurisprudência constante que as disposições da legislação do Estado-Membro que preveem a avaliação de impacto ambiental de determinados tipos de projetos devem também respeitar as exigências enunciadas no artigo 3.º da Diretiva 2011/92 e ter em conta os efeitos do projeto na população e na saúde humana, na biodiversidade, na terra, no solo, na água, no ar e no clima, bem como nos bens materiais, no património cultural e na paisagem (v., neste sentido, Acórdão de 24 de março de 2011, *Comissão/Bélgica*, C-435/09, não publicado, EU:C:2011:176, n.º 50 e jurisprudência referida).
- 39 Resulta igualmente de jurisprudência constante que, quando, no que respeita aos projetos enumerados no anexo II da Diretiva 2011/92, os Estados-Membros tenham decidido recorrer à fixação de limiares ou de critérios para determinar se esses projetos devem ser sujeitos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º desta diretiva, a margem de apreciação que lhes é assim conferida tem os seus limites na obrigação, enunciada no artigo 2.º, n.º 1, da referida diretiva, de sujeitar a avaliação, antes de concedida a aprovação, os projetos que possam ter impactos significativos no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão ou localização (Acórdão de 31 de maio de 2018, *Comissão/Polónia*, C-526/16, não publicado, EU:C:2018:356, n.º 60 e jurisprudência referida).
- 40 Por último, importa sublinhar que, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2011/92, os Estados-Membros têm a obrigação de ter em conta, para a fixação dos referidos limiares ou critérios, os critérios de seleção relevantes enunciados no anexo III desta diretiva.
- 41 Entre estes últimos critérios, este anexo estabelece, em primeiro lugar, as características dos projetos, que devem ser tidas em conta sobretudo em relação à dimensão do projeto e acumulação à acumulação deste com outros projetos existentes ou aprovados, em segundo lugar, a localização dos projetos, de modo a que seja considerada a sensibilidade ambiental das zonas geográficas suscetíveis de serem afetadas por estes, tendo em conta, em especial, o ordenamento do território, atual e aprovado, bem como a capacidade de absorção do ambiente natural, com especial atenção, nomeadamente, às zonas de forte densidade demográfica, bem como às paisagens e sítios importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico, e, em terceiro lugar, as características do impacto potencial dos projetos, nomeadamente no que respeita à zona geográfica e à dimensão da população suscetível de ser afetada por estes e aos efeitos cumulativos destes com outros projetos existentes ou aprovados.
- 42 Daqui resulta que um Estado-Membro que, com base no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/92, fixe limiares ou critérios tendo em conta apenas as dimensões dos projetos, sem tomar em consideração os critérios recordados no n.º 41 do presente acórdão, excede a margem de

apreciação de que dispõe ao abrigo do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 4.º, n.º 2, desta diretiva (v., neste sentido, Acórdão de 24 de março de 2011, Comissão/Bélgica, C-435/09, não publicado, EU:C:2011:176, n.º 55 e jurisprudência referida).

- 43 No caso em apreço, afigura-se que, apesar de a República da Áustria ter fixado vários limiares, aplicáveis em função da localização do projeto, designadamente nas zonas de categoria A, que incluem os sítios classificados como património mundial da UNESCO, para os projetos relativos aos «centros comerciais» e aos «parques de estacionamento ou garagens acessíveis ao público», referidos nos pontos Z19 e Z21 do anexo 1 da UVP-G 2000, projetos que também estão abrangidos pelo conceito de «ordenamento urbano», na aceção do ponto 10, alínea b), do anexo II da Diretiva 2011/92, fixou apenas um limiar único para os projetos de «ordenamento urbano» referidos no ponto Z 18, alínea b), do anexo 1 da UVP-G 2000.
- 44 Ora, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, se um Estado-Membro utilizar limiares para avaliar a necessidade de proceder a uma avaliação de impacto ambiental, é necessário tomar em consideração elementos como a localização dos projetos, por exemplo, fixando vários limiares correspondentes às variadas dimensões de projetos, aplicáveis em função da natureza ou da localização do projeto (v., neste sentido, Acórdão de 21 de setembro de 1999, Comissão/Irlanda, C-392/96, EU:C:1999:431, n.º 70).
- 45 A este respeito, importa recordar que, segundo as indicações do órgão jurisdicional de reenvio, o projeto em causa no processo principal situa-se na zona central de um sítio classificado como património mundial da UNESCO, pelo que, neste contexto, o critério relativo à localização dos projetos, referido no ponto 2, alínea c), viii), do anexo III da Diretiva 2011/92, é particularmente pertinente.
- 46 Por outro lado, importa recordar que decorre de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que um Estado-Membro que fixe esses limiares ou esses critérios a um nível tal que, na prática, a totalidade dos projetos de um certo tipo seja de antemão subtraída à obrigação de realizar uma avaliação do seu impacto excede do mesmo modo a margem de apreciação referida no n.º 39 do presente acórdão, salvo se se puder considerar, com base numa apreciação global, que a totalidade dos projetos excluídos não é suscetível de ter impacto significativo no ambiente (Acórdão de 31 de maio de 2018, Comissão/Polónia, C-526/16, não publicado, EU:C:2018:356, n.º 61 e jurisprudência referida).
- 47 Ora, num ambiente urbano em que o espaço é limitado, limiares de utilização de solos de, pelo menos, 15 hectares e de área bruta de construção superior a 150 000 m<sup>2</sup> são de tal modo elevados que, na prática, a maioria dos projetos de ordenamento urbano está à partida subtraída da obrigação de realizar uma avaliação de impacto ambiental.
- 48 A este respeito, há que salientar, por um lado, que o órgão jurisdicional de reenvio referiu, na sua decisão de reenvio, que resulta de certas fontes que, na prática, nenhum projeto de ordenamento urbano deve atingir os limiares e critérios fixados no ponto Z 18, alínea b), do anexo 1 da UVP-G 2000. Por outro lado, resulta das informações que constam dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que, na Áustria, a maioria dos projetos de ordenamento urbano, na aceção do ponto 10, alínea b), do anexo II da Diretiva 2011/92, não está sujeita a uma avaliação de impacto ambiental.
- 49 Além disso, o Governo austríaco indicou, na audiência, que se tinha apercebido de que era possível que os limiares previstos para esse efeito na legislação nacional fossem demasiado elevados, razão pela qual tinha decidido alterar essa legislação.

- 50 Todavia, é ao órgão jurisdicional de reenvio que caberá, em definitivo, apreciar, com base em todos os elementos pertinentes disponíveis, se os limiares e critérios em questão foram estabelecidos num nível tal que, na prática, a totalidade ou quase totalidade dos projetos em causa fica subtraída à obrigação de realização de uma avaliação de impacto ambiental e garantir, nesse caso, que essa subtração não pode ser justificada pelo facto de se poder considerar, com base numa apreciação global, que todos os projetos assim excluídos não são suscetíveis de ter impacto significativo no ambiente.
- 51 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à primeira e segunda questões que o artigo 2.º, n.º 1, o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, o anexo II, ponto 10, alínea b), e o anexo III da Diretiva 2011/92 devem ser interpretados no sentido de que se opõem a uma legislação nacional que subordina a realização de uma avaliação de impacto ambiental para projetos de «ordenamento urbano», por um lado, ao alcance dos limiares de utilização de solos de, pelo menos, 15 hectares e de área bruta de construção superior a 150 000 m<sup>2</sup> e, por outro, ao facto de se tratar de um projeto de ordenamento que visa a construção de um conjunto multifuncional, pelo menos, com edifícios residenciais e comerciais, projeto que inclui vias de acesso e serviços de utilidade pública previstos para o efeito e que dispõe de uma zona de influência que se estende para além da área do projeto.

### *Quanto à terceira questão*

- 52 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2011/92 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a uma disposição nacional que, para apreciar se um projeto de «ordenamento urbano» deve ser sujeito a uma avaliação de impacto ambiental, limita a análise da acumulação dos seus efeitos com os de outros projetos semelhantes e espacialmente relacionados ao 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 no âmbito do referido projeto, sendo que os projetos de ordenamento urbano ou partes do mesmo, após a sua execução, devem deixar de ser considerados conceptualmente como 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 de impacto ambiental no que se refere ao projeto proposto, não tem lugar se esse projeto apresentar uma capacidade inferior a 25 % do limiar previsto.
- 53 Decorre do pedido de decisão prejudicial que esta questão tem por objeto a regra prevista no § 3, n.º 2, da UVP-G 2000, lido em conjugação com o anexo 1, ponto Z 18, desta lei e, em especial, com a nota de rodapé 3a), que figura na coluna 2 do referido ponto Z 18.
- 54 Contudo, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, quando um Estado-Membro, na aplicação do artigo 4.º, n.º 2, alínea b), da Diretiva 2011/92, relativamente a projetos abrangidos pelo anexo II, fixa um limiar incompatível com as obrigações estabelecidas no artigo 2.º, n.º 1, e no artigo 4.º, n.º 3, dessa diretiva, as disposições do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 4.º, n.º 2, alínea a), e n.º 3, da referida diretiva produzem um efeito direto que implica que as autoridades nacionais competentes devem assegurar que seja em primeiro lugar analisado se os projetos em questão são suscetíveis de ter impacto significativo no ambiente e, em caso afirmativo, que seja realizada depois uma avaliação desse impacto (v., neste sentido, Acórdão de 21 de março de 2013, Salzburger Flughafen, C-244/12, EU:C:2013:203, n.º 48).

- 55 Consequentemente, atendendo à resposta dada à primeira e segunda questões, não há que responder à terceira questão.
- 56 Com efeito, tendo em conta a referida resposta, para determinar se o projeto em causa no processo principal deve ser sujeito a uma avaliação de impacto ambiental, caberá à autoridade competente ou, se for caso disso, ao órgão jurisdicional de reenvio proceder a uma análise desse projeto, e isto exclusivamente à luz dos critérios previstos no anexo III da Diretiva 2011/92, de modo que a resposta à terceira questão não é necessária para a resolução do litígio no processo principal.

### *Quanto à quarta questão*

- 57 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2011/92 deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito da análise caso a caso da questão de saber se um projeto é suscetível de ter efeitos significativos no ambiente e, consequentemente, se deve ser submetido a uma avaliação de impacto ambiental, a autoridade competente deve limitar-se a tomar em conta certos aspetos da proteção do ambiente, como por exemplo, o objetivo da proteção de um determinado sítio, ou se deve analisar o projeto em causa à luz de todos os critérios de seleção fixados no anexo III desta diretiva.
- 58 Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2011/92, para analisar se um projeto pode ter efeitos significativos no ambiente, devem ser tidos em conta os critérios de seleção relevantes fixados no anexo III desta diretiva.
- 59 A este respeito, o Tribunal de Justiça já declarou que um Estado-Membro não pode, sem faltar às suas obrigações decorrentes da Diretiva 2011/92, excluir explícita ou implicitamente um ou vários critérios do anexo III desta diretiva, visto que cada um destes critérios pode, consoante o projeto abrangido pelo anexo II da referida diretiva, ser relevante para determinar se se deve realizar uma avaliação de impacto ambiental (v., neste sentido, Despacho de 10 de julho de 2008, Aiello e o., C-156/07, EU:C:2008:398, n.º 50).
- 60 Daqui resulta que, no âmbito de uma análise caso a caso, a autoridade competente deve analisar o projeto em causa à luz de todos os critérios de seleção enumerados no anexo III da Diretiva 2011/92 a fim de determinar os critérios pertinentes no caso em apreço e que deve, em seguida, ter devidamente em conta todos os critérios que resultem assim relevantes.
- 61 Neste contexto, há que recordar que o Tribunal de Justiça já rejeitou a tese segundo a qual, nas zonas urbanas, o impacto ambiental dos projetos de urbanização é praticamente inexistente e se referiu, a este respeito, aos critérios relativos às zonas de forte densidade demográfica, bem como às paisagens importantes do ponto de vista histórico, cultural e arqueológico, que passaram a figurar no ponto 2, alínea c), vii) e viii), do anexo III da Diretiva 2011/92 (v., neste sentido, Acórdão de 16 de março de 2006, Comissão/Espanha, C-332/04, não publicado, EU:C:2006:180, n.ºs 79 e 80).
- 62 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à quarta questão que o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2011/92 deve ser interpretado no sentido de que, no âmbito de uma análise caso a caso da questão de saber se um projeto é suscetível de ter efeitos significativos no ambiente e, consequentemente, se deve ser submetido a uma avaliação de impacto ambiental, a autoridade

competente deve analisar o projeto em causa à luz de todos os critérios de seleção enumerados no anexo III desta diretiva, a fim de determinar os critérios relevantes no caso em apreço e deve, em seguida, aplicar esses critérios relevantes à situação em concreto.

### *Quanto à quinta questão*

- 63 Com a sua quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que a análise caso a caso prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva seja realizada pela primeira vez por um órgão jurisdicional com competência para conceder uma aprovação, conforme prevista no artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da referida diretiva, num procedimento em que o público apenas goza do estatuto de parte num contexto extremamente restrito e no termo do qual o público dispõe apenas de possibilidades de recurso de forma igualmente extremamente limitada. Neste contexto, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se igualmente sobre a questão de saber se é relevante que, segundo o direito nacional, além da possibilidade de uma determinação *ex officio*, só o dono da obra do projeto, as autoridades envolvidas ou o provedor do ambiente podem solicitar que se determine se o projeto em causa deve ser submetido a uma avaliação de impacto ambiental.
- 64 Decorre do pedido de decisão prejudicial que o órgão jurisdicional de reenvio coloca esta questão por duas razões. Por um lado, salienta que, em conformidade com as prescrições do Código do Ordenamento Urbano da cidade de Viena, só gozam do estatuto de parte no processo de concessão de uma licença de construção, pendente perante ele, os proprietários de um terreno ou os titulares de um direito de construção num terreno situado numa zona rigorosamente determinada ao redor do terreno do projeto em causa no processo principal, de modo que o público, na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea d), da Diretiva 2011/92, está quase totalmente excluído deste processo e, portanto, *a priori*, da possibilidade de interpor recurso da eventual decisão do órgão jurisdicional de reenvio de não exigir, para esse projeto, uma avaliação de impacto ambiental. Por outro lado, em conformidade com o § 3, n.º 7, da UVP-G 2000, só o dono da obra, uma autoridade envolvida ou o provedor do ambiente podem solicitar, por sua própria iniciativa, uma decisão destinada a determinar se o referido projeto deve ser submetido a uma avaliação de impacto ambiental.
- 65 A este respeito, cabe observar que a Diretiva 2011/92 não obriga os Estados-Membros a prever a possibilidade de o público, na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea d), desta diretiva, ou o público em causa, na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea e), da referida diretiva, dar início ao procedimento de determinação previsto no artigo 4.º, n.ºs 4 e 5.
- 66 Do mesmo modo, a Diretiva 2011/92 não prevê a existência de um direito de participação do público ou do público em causa nesse procedimento.
- 67 No entanto, decorre do artigo 4.º, n.º 5, desta diretiva que a decisão adotada na sequência desse procedimento e que cumpra os requisitos formais previstos nesta disposição deve ser disponibilizada ao público.
- 68 Por outro lado, em conformidade com o artigo 11.º da Diretiva 2011/92, um particular, que integra o «público em causa» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea e), desta diretiva e que preenche os critérios previstos no direito nacional quanto ao «interesse suficiente» ou, eventualmente, quanto à «violação de um direito», referidos neste artigo 11.º, deve ter a possibilidade de, perante um tribunal ou outro órgão independente e imparcial criado por lei, impugnar a legalidade

substantiva ou processual de uma decisão que declare que não há que proceder a uma avaliação de impacto ambiental no âmbito de um recurso eventualmente interposto de uma decisão de licenciamento (v., neste sentido, Acórdão de 16 de abril de 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, n.º 44).

- 69 Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que o facto de essa decisão emanar de um órgão jurisdicional que, nesse quadro, exerce competências de natureza administrativa, não pode impedir o exercício, pelo público em causa, do direito de recurso contra essa decisão (v., neste sentido, Acórdão de 15 de outubro de 2009, Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsförening, C-263/08, EU:C:2009:631, n.º 37).
- 70 Por último, importa recordar que o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92, nos termos do qual as decisões, os atos ou as omissões previstos no referido artigo devem poder ser objeto de um recurso judicial para «impugnar a legalidade substantiva ou processual», não limita de modo algum os fundamentos que podem ser invocados em apoio desse recurso (Acórdão de 15 de outubro de 2015, Comissão/Alemanha, C-137/14, EU:C:2015:683, n.º 77 e jurisprudência referida).
- 71 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à quinta questão que o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a que a análise caso a caso prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea a), desta diretiva seja realizada pela primeira vez por um órgão jurisdicional com competência para conceder uma aprovação, conforme prevista no artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da referida diretiva. No entanto, um particular, que integra o «público em causa», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2011/92, e que preenche os critérios previstos no direito nacional quanto ao «interesse suficiente» ou, se for o caso, à «violação de um direito», referidos neste artigo 11.º, deve ter a possibilidade de impugnar, num outro órgão jurisdicional ou, consoante o caso, noutra órgão independente e imparcial criado por lei, a legalidade substantiva ou processual da decisão que declare que não há que proceder a uma avaliação de impacto ambiental tomada por esse órgão jurisdicional.

### *Quanto à sexta questão*

- 72 Com a sua sexta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva 2011/92 deve ser interpretada no sentido de que se opõe à concessão, antes ou em paralelo com a realização de uma avaliação de impacto ambiental necessária ou antes da conclusão de uma análise caso a caso dos efeitos no ambiente com vista a clarificar a necessidade dessa avaliação, de licenças de construção para projetos individuais de obras que fazem parte de projetos de ordenamento urbano mais vastos.
- 73 O Governo austríaco sustenta que esta questão é hipotética e, por conseguinte, inadmissível.
- 74 A este respeito, é verdade que, como salienta o Governo austríaco, o próprio órgão jurisdicional de reenvio indica no seu pedido de decisão prejudicial, em particular, que o objeto dos projetos de «ordenamento urbano» e o do «projeto de pormenor», para o qual, segundo esse órgão jurisdicional, se poderia prever uma licença de construção «antecipada», são idênticos. Por outro lado, resulta dos autos de que dispõe o Tribunal de Justiça que o pedido da recorrente no processo principal de 12 de março de 2021, que está na origem do litígio no processo principal, tem por objeto o mesmo projeto que era objeto do pedido de licença de construção de 30 de novembro de 2018 e que corresponde, no essencial, à descrição fornecida pelo órgão jurisdicional de reenvio no

referido pedido de decisão prejudicial, reproduzida, em substância, no n.º 18 do presente acórdão. Além disso, verifica-se que, no processo principal, a recorrente no processo principal solicitou a emissão de uma licença de construção para este projeto na sua totalidade.

- 75 Contudo, na sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio evoca «licenças de construção para obras individuais que fazem parte do projeto de ordenamento urbano» e, no âmbito da decisão de reenvio, refere-se à argumentação da recorrente no processo principal segundo a qual, no caso de projetos de «ordenamento urbano», embora todo o projeto esteja submetido à obrigação de realização de uma avaliação de impacto ambiental, a aprovação de medidas de construção individuais continua a ser possível. Nestas circunstâncias, não se pode excluir que esse órgão jurisdicional dispõe, ao abrigo do direito austríaco e enquanto se aguarda a realização, consoante o caso, de uma avaliação de impacto ambiental na aceção da Diretiva 2011/92 ou de uma análise caso a caso destinada a determinar se essa avaliação é necessária, de uma competência que lhe permite autorizar essas obras individuais e que lhe foi apresentado um pedido nesse sentido no âmbito do litígio no processo principal.
- 76 Por conseguinte, uma vez que as questões prejudiciais beneficiam, em conformidade com a jurisprudência recordada no n.º 30, *supra*, de uma presunção de pertinência, há que responder à sexta questão.
- 77 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92, antes de concedida a aprovação, os projetos que possam ter um impacto significativo no ambiente devem ser sujeitos a uma avaliação dos seus efeitos no ambiente.
- 78 Essa regra implica que a análise dos efeitos diretos e indiretos de um projeto quanto aos fatores referidos no artigo 3.º desta diretiva e sobre a interação entre estes fatores deve ser efetuada integralmente, de maneira completa, antes da referida aprovação (v., neste sentido, Acórdão de 24 de fevereiro de 2022, *Namur-Est Environnement*, C-463/20, EU:C:2022:121, n.º 58 e jurisprudência referida).
- 79 Como o Tribunal de Justiça sublinhou, o caráter prévio de tal avaliação justifica-se pela necessidade de, no processo decisório, a autoridade competente ter em conta, o mais cedo possível, os efeitos no ambiente de todos os processos técnicos de planificação e de decisão, para evitar, desde o início, poluições ou perturbações, em vez de combater posteriormente os seus efeitos (Acórdão de 31 de maio de 2018, *Comissão/Polónia*, C-526/16, não publicado, EU:C:2018:356, n.º 75 e jurisprudência referida).
- 80 Ora, conceder licenças de construção para obras individuais que constituam uma parte de um projeto de ordenamento urbano mais vasto, antes de se determinar se este projeto deve ser submetido a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º da Diretiva 2011/92 e que, sendo caso disso, essa avaliação seja realizada, seria manifestamente contrário a estas exigências e à prossecução do seu objetivo essencial, recordado no n.º 37 do presente acórdão.
- 81 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à sexta questão que a Diretiva 2011/92 deve ser interpretada no sentido de que se opõe à concessão, antes ou em paralelo com a realização de uma avaliação de impacto ambiental necessária ou antes da conclusão de uma análise caso a caso dos efeitos no ambiente com vista a clarificar a necessidade dessa avaliação, de licenças de construção para projetos individuais de obras que fazem parte de projetos de ordenamento urbano mais vastos.

## Quanto às despesas

- 82 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) declara:

- 1) O artigo 2.º, n.º 1, o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), e n.º 3, o anexo II, ponto 10, alínea b), e o anexo III da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, conforme alterada pela Diretiva 2014/52/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014,

devem ser interpretados no sentido de que:

se opõem a uma legislação nacional que subordina a realização de uma avaliação de impacto ambiental para projetos de «ordenamento urbano», por um lado, ao alcance dos limiares de utilização de solos de, pelo menos, 15 hectares e de área bruta de construção superior a 150 000 m<sup>2</sup>, e, por outro, ao facto de se tratar de um projeto de ordenamento que visa a construção de um conjunto multifuncional, pelo menos, com edifícios residenciais e comerciais, projeto que inclui vias de acesso e serviços de utilidade pública previstos para o efeito e que dispõe de uma zona de influência que se estende para além da área do projeto.

- 2) O artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2011/92, conforme alterada pela Diretiva 2014/52/CE,

deve ser interpretado no sentido de que:

no âmbito de uma análise caso a caso da questão de saber se um projeto é suscetível de ter efeitos significativos no ambiente e, conseqüentemente, se deve ser submetido a uma avaliação de impacto ambiental, a autoridade competente deve analisar o projeto em causa à luz de todos os critérios de seleção enumerados no anexo III da Diretiva 2011/92, conforme alterada, a fim de determinar os critérios relevantes no caso em apreço e deve, em seguida, aplicar esses critérios relevantes à situação em concreto.

- 3) O artigo 11.º da Diretiva 2011/92, conforme alterada pela Diretiva 2014/52,

deve ser interpretado no sentido de que:

não se opõe a que a análise caso a caso prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2011/92, conforme alterada, seja realizada pela primeira vez por um órgão jurisdicional com competência para conceder uma aprovação, conforme prevista no artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2011/92, conforme alterada.

No entanto, um particular, que integra o «público em causa», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva 2011/92, conforme alterada, e que preenche os critérios previstos no direito nacional quanto ao «interesse suficiente» ou, se for o caso, à «violação de um direito», referidos neste artigo 11.º, deve ter a possibilidade de



**impugnar, num outro órgão jurisdicional ou, consoante o caso, noutra órgão independente e imparcial criado por lei, a legalidade substantiva ou processual da decisão que declare que não há que proceder a uma avaliação de impacto ambiental tomada por esse órgão jurisdicional.**

**4) A Diretiva 2011/92, conforme alterada pela Diretiva 2014/52,**

**deve ser interpretada no sentido de que:**

**se opõe à concessão, antes ou em paralelo com a realização de uma avaliação de impacto ambiental necessária ou antes da conclusão de uma análise caso a caso dos efeitos no ambiente com vista a clarificar a necessidade dessa avaliação, de licenças de construção para projetos individuais de obras que fazem parte de projetos de ordenamento urbano mais vastos.**

Assinaturas