Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MELCHIOR WATHELET
apresentadas em 21 de maio de 2015 [1]

Processo C-137/14

Comissão Europeia
contra

República Federal da Alemanha

«Incumprimento de Estado — Diretiva 2011/92/UE — Avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente — Artigo 11.º — Diretiva 2010/75/UE — Emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) — Artigo 25.º — Acesso à justiça»

I –**Introdução**

1. Com a sua petição de 21 de março de 2014, a Comissão Europeia requer ao Tribunal de Justiça que declare que a República Federal da Alemanha violou o artigo 11.º 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 [2], e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) [3].

2. Tal como nos processos que deram origem aos acórdãos Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) e Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712), o presente processo tem por objeto o acesso à justiça e, mais precisamente, o alcance do direito de interpor recurso perante uma instância judicial ou outro órgão independente e imparcial para impugnar a legalidade das decisões, dos atos ou das omissões relativos à participação do público no processo de tomada de decisão em matéria de ambiente.

II – **Quadro jurídico**

A – *Direito da União*

3. O artigo 11.º da Diretiva 2011/92 prevê o seguinte:

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

a) Tenham um interesse suficiente ou, em alternativa;

1 — Língua original: francês.
2 — JO 2012, L 26, p. 1.
3 — JO L 334, p. 17.

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

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

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

3. Os Estados-Membros devem determinar o que constitui um interesse suficiente e a violação de um direito, de acordo com o objetivo que consiste em proporcionar ao público em causa um vasto acesso à justiça. Para tal, considera-se suficiente, para efeitos do n.º 1, alínea a), do presente artigo, o interesse de qualquer organização não-governamental que cumpra os requisitos referidos no artigo 1.º, n.º 2. Igualmente se considera, para efeitos do n.º 1, alínea b), do presente artigo, que tais organizações têm direitos suscetíveis de ser violados.

4. O presente artigo não exclui a possibilidade de um recurso preliminar para uma autoridade administrativa e não afeta o requisito de exaustão dos recursos administrativos prévios aos recursos judiciais, caso esse requisito exista na legislação nacional.

O referido processo deve ser justo, equitativo, atempado e não exageradamente dispendioso.

5. Para melhorar a eficácia das disposições do presente artigo, os Estados-Membros devem garantir que sejam postas à disposição do público informações práticas relativas ao acesso às vias de recurso administrativo e judicial.»

4. O artigo 24.º da Diretiva 2010/75 tem a seguinte redação:

«1. Os Estados-Membros asseguram que seja dada ao público interessado a oportunidade efetiva de participar em tempo útil nos seguintes procedimentos:

a) A concessão de uma licença para novas instalações;

b) A concessão de uma licença para alterações substanciais;

c) A concessão e atualização de uma licença para uma instalação nos casos em que seja proposta a aplicação do n.º 4 do artigo 15.º;

d) A atualização de uma licença ou das condições de licenciamento para uma instalação nos termos do n.º 5, alínea a), do artigo 21.º

[…]

2. Depois de tomada uma decisão de concessão, reexame ou atualização da licença, a autoridade competente faculta ao público, designadamente através da Internet, em relação às alíneas a), b) e f), as seguintes informações:

a) O conteúdo da decisão, incluindo uma cópia da licença e de eventuais atualizações subsequentes;

b) Os motivos em que a decisão se baseia;

c) Os resultados das consultas conduzidas antes de ser tomada a decisão e uma explicação da forma como essas consultas foram tomadas em consideração nessa decisão;

d) O título dos documentos de referência MTD relevantes para a instalação ou a atividade em causa;

e) A forma como as condições de licenciamento referidas no artigo 14.º, incluindo os valores-limite de emissão, foram definidas em função das melhores técnicas disponíveis e dos valores de emissão associados às melhores técnicas disponíveis;

f) Nos casos em que seja concedida uma derrogação nos termos do n.º 4 do artigo 15.º, os motivos específicos dessa derrogação com base nos critérios enunciados nesse número e as condições impostas.

3. A autoridade competente faculta igualmente ao público, inclusive através da Internet, pelo menos em relação à alínea a):

a) Informações relevantes sobre as medidas tomadas pelo operador após a cessação definitiva das atividades nos termos do artigo 22.º;

b) Os resultados da monitorização das emissões exigidos nas condições de licenciamento, na posse da autoridade competente.

4. Os n.os 1, 2 e 3 do presente artigo são aplicáveis sem prejuízo das restrições previstas nos n.os 1 e 2 do artigo 4.º da Diretiva 2003/4/CE.»

5. O artigo 25.º da Diretiva 2010/75 dispõe que:

«1. Os Estados-Membros asseguram que, de acordo com o respetivo sistema jurídico nacional, os membros do público interessado possam interpor recurso para um tribunal ou outro órgão independente e imparcial criado por lei a fim de impugnar a legalidade material ou processual de qualquer decisão, ato ou omissão abrangidos pelo artigo 24.º, sempre que esteja cumprida uma das seguintes condições:

a) Tenham um interesse suficiente;

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

2. Os Estados-Membros determinam a fase em que as decisões, atos ou omissões podem ser impugnados.

3. Os Estados-Membros determinam o que constitui um interesse suficiente e a violação de um direito, de acordo com o objetivo de proporcionar ao público interessado um vasto acesso à justiça.

Para tal, considera-se suficiente, para efeitos da alínea a) do n.º 1, o interesse de qualquer organização não-governamental que promova a proteção do ambiente e que cumpra os requisitos previstos na legislação nacional.

Considera-se igualmente, para efeitos da alínea b) do n.º 1, que tais organizações têm direitos suscetíveis de ser violados.

4. Os n.os 1, 2 e 3 não excluem a possibilidade de um recurso preliminar para uma autoridade administrativa e não afetam o requisito de esgotamento prévio dos recursos administrativos graciosos, caso esse requisito esteja previsto na legislação nacional.

O referido processo deve ser justo, equitativo, atempado e não exageradamente dispendioso.

5. Os Estados-Membros garantem que sejam postas à disposição do público informações práticas relativas ao acesso às vias de recurso administrativo e judicial.»

6. O artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75 refletem as exigências do artigo 9.º, n.º 2, da Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente de 25 de junho de 1998, aprovada, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO L 124, p. 1, a seguir «Convenção de Aarhus») [4].

7. A Comunidade Europeia assinou a Convenção de Aarhus em 25 de junho de 1998 e ratificou-a em 17 de fevereiro de 2005. O artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus prevê um o acesso a processos judiciais ou outros processos com vista à impugnação da legalidade material ou processual de decisões, atos ou omissões sujeitos às disposições de participação do público estabelecidas no artigo 6.º da convenção.

8. A Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho [5], foi adotada pela Comunidade antes da ratificação da Convenção de Aarhus, para harmonizar o direito da União com a Convenção. Alterou, por um lado, 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 [6], introduzindo um artigo 10.º-A, e, por outro, a Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição [7], introduzindo um artigo 15.º-A, para as tornar compatíveis com o artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus.

9. O artigo 6.º da Diretiva 2003/35 prevê que os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente diretiva até 25 de junho de 2005.

10. A Diretiva 85/337 foi revogada, codificada e substituída pela Diretiva 2011/92. A Diretiva 96/61 foi revogada, codificada e substituída pela Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição [8], que, posteriormente, foi revogada pela Diretiva 2010/75. Todavia, o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75 têm, no que respeita aos seus efeitos, o mesmo conteúdo que o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e o artigo 15.º-A da Diretiva 96/61. O prazo de transposição do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75 continuou a ser 25 de junho de 2005.

4 — O artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus prevê que:
«Cada parte garantirá, nos termos da respetiva legislação nacional, que os membros do público em causa:
a) Que tenham um interesse suficiente; ou, em alternativa,
b) Cujo direito tenha sido ofendido, caso a lei de procedimento administrativo da parte o imponha como condição prévia, tenham acesso a um recurso junto dos tribunais e/ou de outra instância independente instituída por lei, para impugnar a legalidade material e processual de qualquer decisão, ato ou omissão sujeita às disposições previstas no artigo 6.º e, salvo disposição em contrário no direito interno, a outras disposições relevantes da presente convenção.
O interesse suficiente e a ofensa do direito serão determinados em conformidade com os requisitos do direito interno e com o objetivo de conceder ao público envolvido um vasto acesso à justiça nos termos da presente convenção. [...]
O disposto no n.º 2 não exclui a possibilidade de interposição de recurso preliminar junto de uma autoridade administrativa e não prejudica o requisito do recurso judicial que consiste no esgotamento prévio dos recursos administrativos, caso tal requisito seja previsto no direito interno.»

5 — JO L 156, p. 17.

6 — JO L 175, p. 40.

7 — JO L 257, p. 26.

8 — JO L 24, p. 8.

B – *Direito alemão*

11. As disposições relevantes do Código do Procedimento Administrativo (Verwaltungsgerichtsordnung, a seguir «VwGO») são referidas nos números seguintes.

12. O § 42 do VwGO prevê:

«1. Pode ser pedida, em sede de recurso, a anulação de um ato administrativo, bem como a condenação da Administração na prática de um ato administrativo recusado ou omitido.

2. Salvo disposição legal em contrário, o recurso só é admissível se o recorrente alegar que foi lesado nos seus direitos pelo ato administrativo ou pela recusa ou omissão de adoção do referido ato.»

13. O § 113 do VwGO estabelece:

«O tribunal anula o ato administrativo e a eventual decisão na sequência de um recurso, sempre que o ato administrativo seja ilegal e o recorrente tenha, por essa razão, sido lesado nos seus direitos. [...]»

14. No caso em apreço, são relevantes as disposições da Lei geral sobre o procedimento administrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz, a seguir «VwVfG») referidas nos números seguintes:

15. O § 44 da VwVfG tem a seguinte redação:

«1. Um ato administrativo é nulo se estiver ferido de um erro especialmente grave e este se afigurar manifesto no contexto de uma apreciação razoável de todas as circunstâncias que devem ser tidas em conta.

2. Independentemente do preenchimento dos requisitos referidos no n.º 1, deve considerar-se nulo um ato administrativo

1) que foi adotado por escrito ou por via eletrónica, sem que a autoridade que o adotou tenha sido devidamente identificada;

2) que, em conformidade com uma disposição legal, apenas pode ser adotado através da entrega de um documento, mas que não satisfaz esta exigência formal;

3) que uma autoridade adotou excedendo a sua competência, tal como definida no § 3, n.º 1, ponto 1, e sem ter legitimidade para o efeito;

4) que, por razões materiais, ninguém está em condições de executar;

5) que exige que seja praticado um ato ilegal constitutivo de crime ou passível de coima;

6) que é contrário aos bons costumes.

7) [...]»

16. O § 46 da VwVfG dispõe que:

«A anulação de um ato administrativo que não é nulo e sem efeitos nos termos do § 44 não pode ser exigida unicamente pelo facto de a sua elaboração ter violado regras processuais, de forma ou de competência [territorial], quando for manifesto que a violação não teve impacto na decisão sobre o mérito.»

17. O § 73 da VwVfG prevê:

«1. O responsável do projeto deve enviar o plano à autoridade encarregada do inquérito, com vista à execução do procedimento de inquérito. [...]

2. No mês seguinte à receção do plano completo, a autoridade encarregada do inquérito insta as autoridades cuja área de competências é afetada pelo projeto a tomarem posição e a diligenciarem no sentido de que o plano seja apresentado para consulta nos municípios onde o projeto possa vir a produzir efeitos.

3. Nas três semanas seguintes à receção, os municípios referidos no n.º 2 devem disponibilizar o plano para consulta pública durante um mês. É possível renunciar à entrega para consulta se o círculo de pessoas em causa for conhecido e lhes for dada a possibilidade de consultar o plano num prazo adequado.

[...]

4. Qualquer pessoa cujos interesses sejam afetados pelo projeto pode, num prazo de duas semanas a contar da expiração do prazo de publicação, apresentar objeções ao plano, por escrito ou presencialmente, no município ou junto da autoridade encarregada do inquérito. No caso previsto no n.º 3, segundo período, a autoridade encarregada do inquérito fixa o prazo de apresentação das objeções. Após o termo do prazo de apresentação de objeções, será excluída qualquer objeção que não assente em títulos específicos de direito privado. Isso deverá ser mencionado no anúncio público de apresentação para consulta ou na notificação do prazo de apresentação das objeções.

[…]»

18. A Lei relativa aos recursos em matéria de ambiente (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), de 7 de dezembro de 2006, alterada pela última vez pelo § 1 da Lei complementar relativa aos recursos em matéria de ambiente e outras disposições do direito do ambiente (Gesetz zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer umweltrechtlicher Vorschriften), de 21 de janeiro de 2013 (a seguir «UmwRG»), prevê, no seu § 1, n.º 1, primeiro período, que é aplicável aos recursos das decisões, na aceção do artigo 2.º, n.º 3, da Lei sobre a avaliação dos efeitos no ambiente (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, a seguir «UVPG»), relativas à legalidade dos projetos para os quais possa existir, ao abrigo da UVPG, uma obrigação de proceder a uma avaliação ambiental.

19. As disposições relevantes da referida lei são mencionadas nos números seguintes.

20. O § 2 da UmwRG prevê o seguinte:

«1. Uma associação nacional ou estrangeira reconhecida […] pode, de acordo com o VwGO, sem que seja necessário invocar a violação dos seus próprios direitos, interpor recurso contra a decisão prevista no § 1, n.º 1, primeiro período, ou da sua omissão, sempre que a referida associação:

1) alegue que a decisão prevista no § 1, n.º 1, primeiro período, ou a sua omissão, é contrária a disposições legais que visem a proteção do ambiente e que possam ser pertinentes para efeitos dessa decisão,

2) alegue que a sua atividade estatutária de promoção de objetivos de proteção ambiental é afetada pela decisão prevista no § 1, n.º 1, primeiro período, ou pela sua omissão, e

3) estivesse habilitada a participar no procedimento previsto no § 1, n.º 1, primeiro período, e que, durante esse procedimento, se tenha pronunciado sobre o mérito, em conformidade com as disposições em vigor, ou que, durante esse procedimento, não lhe tenha sido dada a oportunidade de se pronunciar, em violação das disposições em vigor.

2. Uma associação não reconhecida [...] só pode interpor o recurso previsto no n.º 1, se:

1) no momento da interposição do recurso, preencher os requisitos para ser reconhecida,

2) tiver apresentado um pedido de reconhecimento,

e ainda não tiver sido tomada uma decisão a respeito do seu reconhecimento, por motivos alheios à sua responsabilidade.

[...]

3. Se a associação tiver tido a possibilidade de se pronunciar durante o procedimento previsto no § 1, n.º 1, primeiro período, não pode, em sede de recurso, apresentar objeções que não invocou, ou que não invocou atempadamente, nos termos das disposições em vigor, mas que podia ter invocado durante o procedimento previsto no § 1, n.º 1, primeiro período.

4. Se uma decisão prevista no § 1, n.º 1, primeiro período, não tiver sido tornada pública ou não tiver sido notificada à associação, em conformidade com as disposições em vigor, a oposição ou o recurso devem ser apresentados no prazo de um ano a contar do momento em que a associação tomou ou teria podido tomar conhecimento da decisão. [...]

5. Os recursos previstos nos termos do n.º 1 são fundados

na medida em que a decisão prevista no § 1, n.º 1, primeiro período, ou a omissão de decisão, viole as disposições em matéria de proteção do ambiente, relevantes para efeitos da decisão,

em caso de recursos dos planos de construção, na medida em que as conclusões do plano de construção que fundam a legalidade de um projeto sujeito à obrigação [de avaliação dos efeitos no ambiente] violem as disposições em matéria de proteção do ambiente,

e quando a infração afete interesses em matéria de proteção do ambiente que, ao abrigo dos seus estatutos, se inscrevam nos objetivos promovidos pela associação. Para as decisões previstas no § 1, n.º 1, primeiro período, deve, além disso, existir uma obrigação de proceder a uma avaliação dos efeitos no ambiente.»

21. O § 4 da UmwRG estabelece:

«1. A anulação de uma decisão relativa à admissibilidade de um projeto, na aceção do § 1, n.º 1, primeiro período, ponto 1, pode ser requerida quando a realização:

de uma avaliação dos efeitos no ambiente, ou

de um exame prévio do caso concreto quanto à necessidade de uma avaliação dos efeitos no ambiente,

exigida nos termos das disposições da [UVPG], [...] não tiver sido efetuada e essa omissão não tiver sido sanada. […]

[...]

3. Os n.os 1 e 2, *supra*, são aplicáveis por analogia aos recursos das partes na aceção do § 61, n.os 1 e 2, do [VwGO].»

22. O § 5 da UmwRG tem a seguinte redação:

«1. A presente lei aplica-se aos processos na aceção do § 1, n.º 1, primeiro período, que foram ou deviam ter sido iniciados após 25 de junho de 2005; a primeira parte do período não é aplicável às decisões previstas no § 1, n.º 1, primeiro período, que se tornaram executórias antes de 15 de dezembro de 2006.

[...]

3. Os processos de reconhecimento já iniciados nos termos da presente lei são concluídos pela Agência Federal do Ambiente de acordo com as disposições em vigor até 28 de fevereiro de 2010.

4. Os processos de decisão previstos no § 1, n.º 1, primeiro período, ponto 1, os processos de licenciamento previstos no § 1, n.º 1, primeiro período, ponto 2, ou os processos de recurso previstos no § 2 que estavam a decorrer à data de 12 de maio de 2011 ou que foram iniciados após esta data e ainda não foram encerrados com força executória à data de 29 de janeiro de 2013, são concluídos em conformidade com as disposições da presente lei na sua versão em vigor desde 29 de janeiro de 2013. Por derrogação ao primeiro período, o § 4, n.º 1, é apenas aplicável aos processos de recurso judicial que foram iniciados a partir de 29 de janeiro de 2013.»

III – **Procedimento pré-contencioso e tramitação no Tribunal de Justiça**

23. Em 18 de dezembro de 2006, a Comissão recebeu uma queixa na qual era invocada uma incorreta transposição, pelo § 2 da UmwRG, do artigo 10.º-A da Diretiva 85/337, atual artigo 11.º da Diretiva 2011/92, e do artigo 15.º-A da Diretiva 96/61, atual artigo 25.º da Diretiva 2010/75.

24. Na sequência desta queixa, a Comissão enviou, em 1 de outubro de 2012, uma notificação para cumprir à República Federal da Alemanha, por violação das obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75. A República Federal da Alemanha respondeu à notificação para cumprir em 30 de novembro de 2012. Em 26 de abril de 2013, a Comissão enviou um parecer fundamentado à República Federal da Alemanha, ao qual esta respondeu em 10 de julho de 2013.

25. A Comissão intentou a presente ação em 21 de março de 2014.

26. Com a sua petição, a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare:

— que, ao considerar que, em princípio, as disposições da Diretiva 2011/92 e da Diretiva 2010/75 não conferem direitos subjetivos e, por conseguinte, ao excluir amplamente a sua invocação em juízo pelos particulares (§ 113.°, n.º 1, primeiro período, do VwGO);

— que, ao limitar a anulação das decisões por vícios processuais à total inexistência de avaliação obrigatória dos efeitos no ambiente ou à falta do exame prévio obrigatório (§ 4.°, n.º 1, da UmwRG) e aos casos em que a recorrente demonstra que o vício processual apresenta um nexo de causalidade com o resultado da decisão (§ 46.° da VwVfG) e que uma posição jurídica sua é afetada;

— que, ao limitar a legitimidade e o alcance da fiscalização jurisdicional às objeções que já foram apresentadas no prazo fixado durante o procedimento administrativo que conduziu à adoção da decisão (§ 2.°, n.º 3, da UmwRG e § 73.°, n.º 4, da VwVfG);

— que, ao limitar, nos processos que foram iniciados após 25 de junho de 2005 e encerrados antes de 12 de maio de 2011, a legitimidade das associações ambientais às disposições jurídicas que conferem direitos aos particulares (§ 2.°, n.º 1, conjugado com o § 5, n.º 4, da UmwRG);

— que, ao limitar, nos processos que foram iniciados após 25 de junho de 2005 e encerrados antes de 12 de maio de 2011, o alcance da fiscalização jurisdicional dos recursos das associações ambientais às disposições jurídicas que conferem direitos aos particulares (§ 2.°, n.º 1, da UmwRG, versão anterior, conjugado com o § 5.°, n.º 4 da UmwRG); e

— que, ao excluir de forma geral do domínio de aplicação da UmwRG os procedimentos administrativos que foram iniciados antes de 25 de junho de 2005 (§ 5.°, n.º 4, da UmwRG);

a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75.

27. A República Federal da Alemanha pede ao Tribunal de Justiça que declare improcedente a ação da Comissão e que condene esta última nas despesas.

28. Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 13 de agosto de 2014, foi admitida a intervenção da República da Áustria em apoio da República Federal da Alemanha. A República da Áustria pede ao Tribunal de Justiça que declare improcedente a ação e que condene a Comissão nas despesas.

29. Na audiência de 12 de março de 2015, a Comissão e a República Federal da Alemanha apresentaram observações orais.

IV – **Quanto à ação**

A – *Quanto à primeira alegação, relativa à restrição da fiscalização jurisdicional imposta pelo § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO*

1. Argumentação das partes

30. A Comissão alega que, na medida em que o § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO limita a fiscalização jurisdicional das decisões às disposições que conferem direitos aos indivíduos, esta disposição não é compatível com o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75. Afirma que, no n.º 37 do acórdão Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) e no n.º 48 do acórdão Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712), o Tribunal de Justiça referiu que o público interessado pode, em princípio, invocar qualquer vício processual. A Comissão considera que a limitação em causa, tal como as outras limitações visadas pela presente ação, são contrárias ao objetivo de garantir uma ampla proteção jurisdicional em conformidade com o artigo 9.º, n.ºs 2 e 3, da Convenção de Aarhus.

31. A República Federal da Alemanha considera que, no acórdão Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, n.º 45), o Tribunal de Justiça concluiu que o legislador nacional podia limitar os direitos cuja violação pode ser invocada por um particular no âmbito de um recurso judicial de uma decisão, um ato ou uma omissão previstos pelo artigo 11.º da Diretiva 2011/92. A este respeito, afirma que, nos termos do § 42, n.º 2, do VwGO, a admissibilidade de um recurso de anulação ou de um pedido de injunção pressupõe que o recorrente individual alegue que é lesado nos «seus direitos» pelo ato administrativo em causa ou pela recusa em adotar o referido ato e que a ordem jurídica alemã não reconhece ao particular um direito geral de reivindicar a execução da lei.

32. A República Federal da Alemanha entende que a natureza e o alcance da verificação que deve ser efetuada pelos órgãos jurisdicionais nacionais não são regulados pelo artigo 11.º da Diretiva 2011/92 nem pelo artigo 25.º da Diretiva 2010/75. Afirma igualmente que o Tribunal de Justiça ainda não se pronunciou em pormenor sobre estas questões e considera que os Estados-Membros dispõem de uma margem de apreciação em matéria jurisdicional. De acordo com a República Federal da Alemanha, o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75 não incluem exigências precisas no que respeita ao alcance da fiscalização da proteção jurídica, mas impõe que seja interposto um recurso que permita impugnar a legalidade material e processual de qualquer decisão, de qualquer ato ou de qualquer omissão.

33. Segundo a República Federal da Alemanha, uma disposição jurídica como o § 113, n.º 1, do VwGO, que faz depender a anulação da decisão de licenciamento da violação dos direitos subjetivos públicos do recorrente individual, evita contradições na apreciação da admissibilidade do recurso e do seu mérito. Observa que quando — como no caso do § 42, n.º 2, do VwGO — a admissibilidade do recurso depende da possibilidade de ser alegada uma violação dos próprios direitos, a mesma deve ser encarada como a expressão de uma apreciação segundo a qual, no caso de recursos individuais, apenas tais violações ao direito podem conduzir à consequência jurídica pretendida pelo recorrente — ou seja, a anulação da licença.

34. A República da Áustria considera que, nos termos do artigo 11.º da Diretiva 2011/92, os Estados-Membros podem fazer depender um recurso num tribunal da existência de um interesse suficiente ou da obrigação de alegação de uma violação de um direito, quando o direito administrativo processual de um Estado-Membro imponha tal requisito. Afirma que o desenvolvimento dos critérios do interesse necessário para a interposição do recurso num tribunal e da «violação de um direito» está abrangido pelo direito interno dos Estados. A República da Áustria sublinha que o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 não estabelece de forma alguma que o direito de recurso deve ser concedido a todos os membros do público em causa que podem alegar um interesse jurídico. No âmbito do artigo 11.º da Diretiva 2011/92, os Estados-Membros dispõem de um amplo poder de apreciação, que também autoriza uma limitação do direito de recurso dos particulares aos direitos subjetivos públicos [9].

2. Apreciação

a) Quanto à admissibilidade da presente alegação

35. Nos termos do artigo 21.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e do artigo 38.º, n.º 1, alínea c), do seu Regulamento de Processo, incumbe à Comissão, nas petições apresentadas nos termos do artigo 258.º TFUE, referir as alegações exatas sobre as quais o Tribunal de Justiça se deve pronunciar, bem como, de forma pelo menos sumária, os elementos de direito e de facto em que essas acusações se baseiam. Daqui resulta que a ação da Comissão deve conter uma exposição coerente e pormenorizada das razões que a conduziram à convicção de que o Estado-Membro em causa não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados [10].

36. Resulta tanto dos argumentos da Comissão como da sua conclusão sobre a presente alegação que esta é precisamente relativa à não conformidade do § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO com o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75. É certo que, apesar de a conclusão da Comissão sobre esta alegação ter uma redação infeliz, resulta inequivocamente da petição que a

9 — No sentido de direito subjetivos conferidos aos particulares pelas disposições de direito público.

10 — Acórdão Comissão/Países Baixos (C-508/10, EU:C:2012:243, n.ºs 35 e 36 e jurisprudência referida).

Comissão alega que, por força do § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO, a fiscalização jurisdicional dos atos administrativos é limitada, na medida em que o tribunal administrativo apenas anula um ato ilegal se este lesar o recorrente nos seus direitos e se tal limitação violar o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75.

37. Além disso, tanto a contestação da República Federal da Alemanha como o articulado de intervenção da República da Áustria incluem observações claras e precisas sobre esta questão jurídica. Por outro lado, na audiência, a República Federal da Alemanha insistiu no facto de que a limitação em causa imposta pelo § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO constituía um dos pilares do direito administrativo alemão e de que não violava o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75, o que confirma que compreendeu perfeitamente o alcance da alegação.

38. No entanto, importa sublinhar que tanto a Comissão como a República Federal da Alemanha apresentaram igualmente observações sobre o § 4.°, n.ºs 1 e 3, da UmwRG no âmbito da presente alegação.

39. Resulta das observações da República Federal da Alemanha, que, nos termos destas disposições, a omissão de uma avaliação exigida dos efeitos no ambiente, ou de um exame prévio casuístico da necessidade de tal avaliação, constitui uma violação que conduz diretamente à anulação da decisão em causa, mesmo no caso de recursos interpostos por particulares. Estas disposições constituem, assim, um tipo de *lex specialis* em relação aos § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO e § 46 da VwVfG, na medida em que não exigem, para efeitos da anulação de um ato em determinados casos concretos, a demonstração de um direito subjetivo por um particular ou de um nexo de causalidade entre o erro processual e o sentido da decisão impugnada. Deste modo, flexibilizam as exigências dos § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO e § 46 da VwVfG.

40. Em contrapartida, na sua petição e na apresentação oral na audiência a Comissão afirma que, na Alemanha, a jurisprudência não aplicava ou não compreendia o § 4, n.ºs 1 e 3, da UmwRG no sentido que é apresentado pela República Federal da Alemanha.

41. Dito isto, a conclusão da Comissão sobre a presente alegação refere-se apenas ao § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO. Deste modo, considero que a presente alegação diz unicamente respeito ao alcance do § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO e não ao § 4, n.ºs 1 e 3, da UmwRG. Por conseguinte, a primeira alegação é inadmissível na parte em que acusa a República Federal da Alemanha de ter violado o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75, por via da jurisprudência relativa ao § 4, n.ºs 1 e 3, da UmwRG.

42. Assim, limitarei as minhas conclusões sobre a primeira alegação ao § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO. Em contrapartida, a segunda alegação tem expressamente por objeto a compatibilidade do § 4, n.º 1, da UmwRG com o direito da União.

b) Quanto ao mérito

i) Observações preliminares

43. Importa sublinhar que a presente alegação é relativa aos recursos interpostos pelas pessoas singulares e coletivas (a seguir «particulares») que não são organizações não-governamentais de defesa do ambiente que beneficiam de um acesso privilegiado à justiça em conformidade com o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75 [11].

44. Este artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2010/75 preveem que as decisões, atos ou omissões visadas respetivamente pela Diretiva 2011/92, relativos à participação do público ou pelo artigo 24.º da Diretiva 2010/75 [12] devem poder ser objeto de recurso num tribunal ou noutro órgão independente e imparcial estabelecido por lei para «impugnar a legalidade material ou processual».

45. Na falta de regras fixadas pelo direito da União nesta matéria, compete a cada Estado-Membro definir, na sua ordem jurídica, as modalidades processuais dos recursos judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União, desde que estas modalidades não sejam, em conformidade com o princípio da equivalência, menos favoráveis do que as que regulam recursos semelhantes de natureza interna e não tornem, em conformidade com o princípio da efetividade, impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União [13].

46. Importa acrescentar que as disposições do direito da União em causa devem ser interpretadas à luz dos objetivos da Convenção de Aarhus que pretendeu associar à preservação, à proteção e à melhoria da qualidade do ambiente, assim com à proteção da saúde humana os membros do público interessado que tenham um interesse suficiente em agir ou invoquem a violação de um direito [14].

47. É evidente que o objetivo das disposições do direito da União em causa é dar ao público interessado um vasto acesso à justiça. Este é o princípio orientador e, consequentemente, constitui uma importante fonte de interpretação. Considero, em conformidade com as conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, n.º 70), que «[o] objetivo de proporcionar 'um vasto acesso' à justiça estabelece os parâmetros no âmbito dos quais os Estados-Membros podem exercer a sua discricionariedade legislativa».

11 — No n.º 45 do acórdão Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), o Tribunal de Justiça declarou que, «embora o legislador nacional possa limitar os direitos cuja violação pode ser invocada por um particular no âmbito de um recurso judicial de uma das decisões, atos ou omissões visados pelo artigo 10.º-A da Diretiva 85/337, aos direitos subjetivos públicos, essa limitação não pode ser aplicada como tal às associações de defesa do ambiente sem contrariar os objetivos do artigo 10.º-A, terceiro parágrafo, último período, da Diretiva 85/337».

12 — Sob a epígrafe «Acesso à informação e participação do público no processo de licenciamento».

13 — V. acórdãos Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, n.º 43) e Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 28). A Comissão não alega no âmbito da presente ação que a disposição em causa não respeita o princípio da equivalência. Assim, a presente alegação tem por objeto o princípio da efetividade. Saliento que os dois acórdãos referidos têm por objeto o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337. Todavia, recordo que o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75 têm, no que respeita aos seus efeitos, o mesmo conteúdo que o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337. Daqui resulta que a jurisprudência relativa a este artigo é aplicável *mutatis mutandis* às disposições em causa na presente ação. V. n.º 10 das presentes conclusões.

14 — V. acórdãos Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, n.º 41) e Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 45).

ii) Limitação da admissibilidade dos recursos dos particulares nos termos do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2010/75

48. O artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2010/75 preveem claramente a possibilidade de os Estados-Membros definirem e, assim, restringirem a admissibilidade dos recursos dos particulares [15], desde que esta limitação seja conforme ao objetivo de dar ao público interessado um vasto acesso à justiça. Para o efeito, estas disposições autorizam os Estados-Membros a escolher entre dois critérios para limitar a admissibilidade dos recursos interpostos pelos particulares.

49. No n.º 38 do seu acórdão Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), o Tribunal de Justiça declarou que, «[no] que se refere aos requisitos de admissibilidade dos recursos, [estas disposições contemplam] duas hipóteses: a admissibilidade de um recurso pode estar condicionada a um 'interesse suficiente' ou a que o recorrente invoque a 'violação de um direito', dependendo de qual destes dois requisitos se encontrar estabelecido na legislação nacional» [16]. Os requisitos relativos à admissibilidade dos recursos dos particulares previstos no artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e no artigo 25.º da Diretiva 2010/75 excluem, assim, a propositura de ações populares por parte dos particulares com vista à impugnação da legalidade das decisões administrativas visadas pelas diretivas em causa [17].

iii) Apreciação do mérito do recurso

50. Observo que, embora o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2010/75 prevejam que os Estados-Membros podem sujeitar a admissibilidade dos recursos a requisitos, estas mesmas disposições preveem que as decisões, os atos ou as omissões visadas nos referidos artigos devem poder ser objeto de um recurso judicial para impugnar a legalidade material e processual.

51. Por outro lado, é jurisprudência constante que o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2010/75 não limitaram de forma alguma os fundamentos que podem ser invocados em apoio de tal recurso [18].

iv) Critério relativo, no direito alemão, à violação de um direito subjetivo do recorrente para fundamentar um direito à anulação de um ato ilegal

– O § 42, n.º 2, do VwGO e o § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO

52. É pacífico que, nos termos do § 42, n.º 2, do VwGO e do § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO, o direito administrativo alemão limita simultaneamente a admissibilidade dos recursos interpostos pelos particulares e o seu direito à anulação de um ato.

15 — O artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º, n.º 3, da Diretiva 2010/75 preveem, *a contrario*, que o interesse em agir de algumas organizações não-governamentais é considerado suficiente. V. nota 11 das presentes conclusões.

16 — O artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75 concedem aos Estados-Membros uma margem de manobra apreciável para determinar o que constitui uma violação de um direito [v., neste sentido, acórdãos Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, n.º 55) e Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 50)].

17 — V. conclusões da advogada-geral E. Sharpston no processo Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289) que, no n.º 42 das suas conclusões, constatou que «[a] *actio popularis* encontra-se prevista na Convenção de Aarhus no artigo 9.º, n.º 3, que ainda não foi incorporado no direito da União […]. Consequentemente, não existe neste momento, no direito da UE, a obrigação de os Estados-Membros permitirem uma *actio popularis*».

18 — V. acórdãos Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, n.º 37) e Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 36).

53. Com efeito, o § 42, n.º 2, do VwGO sujeita a admissibilidade dos recursos interpostos pelos particulares ao requisito de o recorrente alegar que os seus direitos se encontram lesados pelo ato administrativo em causa ou pela recusa em adotar o referido ato. Parece-me que esta limitação é expressamente visada pelo artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75, tendo a República Federal da Alemanha optado claramente pelo segundo requisito de admissibilidade ao qual, por força destes artigos, os Estados-Membros podem sujeitar os recursos.

54. Em contrapartida, o § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO, que é a única disposição visada pela presente alegação [19], é relativo ao mérito de um recurso interposto por um particular. Esta disposição prevê que o tribunal administrativo só anula um ato administrativo ilegal na medida em que este viole um direito subjetivo do recorrente. A República Federal da Alemanha alega mesmo que a fiscalização da legalidade do ato precede a análise da violação dos direitos do recorrente pelas ilegalidades constatadas. Acrescenta que a anulação do ato apenas ocorre quando estas ilegalidades lesam os direitos do recorrente [20]. Na audiência de 12 de março de 2015, a República Federal da Alemanha mitigou os seus argumentos explicando que, em determinados casos, os órgãos jurisdicionais alemães demonstram pragmatismo judiciário e não declaram a ilegalidade do ato administrativo em causa quando os direitos subjetivos não são lesados.

55. Daqui resulta que nos termos do § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO, a anulação de um ato administrativo exige que pelo menos a ilegalidade constatada pelo tribunal «coincida» com uma violação de um direito subjetivo do recorrente [21], e isto se o recurso do recorrente for admissível nos termos do § 42, n.º 2, do VwGO.

– Violação do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75

56. Resulta claramente do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2010/75 que o requisito que exige que o recorrente invoque uma «violação a um direito» está abrangido pela admissibilidade e não pelo mérito do recurso.

57. Com efeito, importa recordar que o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º, n.º 1, da Diretiva 2010/75 não limitaram de forma alguma os fundamentos que podem ser invocados quanto ao mérito num recurso interposto nos termos destas disposições. Ora, a limitação do direito à anulação de um ato imposto pelo § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO tem como consequência limitar os fundamentos de recurso que os particulares podem eficazmente invocar quanto ao mérito.

58. Com efeito, ao limitar o direito dos particulares de obterem a anulação de um ato à hipótese de este ser objeto de uma declaração (prévia ou coincidente) de ilegalidade pelo tribunal administrativo alemão, o § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO cria, além do requisito de admissibilidade, um obstáculo suplementar ao direito de acesso à justiça, que não está de modo nenhum previsto no artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e no artigo 25.º da Diretiva 2010/75 e compromete consideravelmente a finalidade e a eficácia destas duas disposições, reduzindo o alcance e a utilidade da fiscalização jurisdicional.

19 — V. n.os 38 a 41 das presentes conclusões.

20 — Segundo a República Federal da Alemanha, «[e]m conformidade com o § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO, o órgão jurisdicional anula o ato administrativo e a eventual decisão na sequência de um recurso, sempre que o ato administrativo seja ilegal *e o recorrente tenha sido lesado nos seus direitos*. […] A disposição regula o momento em que o órgão jurisdicional deve anular o ato administrativo no âmbito do procedimento administrativo. A fiscalização jurisdicional é, em seguida, efetuada em duas fases. Durante a primeira etapa, o órgão jurisdicional aprecia em pormenor se o ato administrativo é ilegal, ou seja, se está ferido por qualquer erro jurídico. Durante a segunda etapa, o órgão jurisdicional aprecia se, pelos erros jurídicos constados, o «aqui» recorrente é lesado nos «seus» direitos.» (o sublinhado é meu). V. n.º 40 da contestação da República Federal da Alemanha.

21 — No processo Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712), o órgão jurisdicional de reenvio (o Bundesverwaltungsgericht, Alemanha) questionou o Tribunal de Justiça sobre a legalidade desta exigência de «coincidência» ou de «paralelismo» no direito da União. O Tribunal de Justiça não respondeu a esta questão, tendo considerado que «o órgão jurisdicional de reenvio não [tinha fornecido] nenhum esclarecimento relativamente aos seus elementos constitutivos e que nenhum dos fundamentos da decisão de reenvio [lhe permitia] determinar se um exame deste critério pode ser útil para a resolução do litígio no processo principal» (v. n.º 55).

59. A este respeito, observo que, na audiência de 12 de março de 2015 e na sequência de uma questão colocada pelo Tribunal de Justiça sobre a utilidade da mera constatação da ilegalidade de um ato para um particular, a República Federal da Alemanha admitiu que a administração alemã, embora pudesse eventualmente fazê-lo, não estava obrigada a revogar o ato ilegal.

60. Ainda que cada ilegalidade [22] - por mínima que seja - não deva necessariamente conduzir à anulação de um ato, a mera constatação da ilegalidade de um ato pelo tribunal administrativo alemão não tem o mesmo valor jurídico que a anulação deste ato.

61. Por outro lado, a limitação do direito dos particulares de obterem a anulação de um ato declarado ilegal torna mais difícil a proteção do ambiente uma vez que resulta claramente do considerando 27 da Diretiva 2010/75 que os membros do público interessado devem «ter acesso à justiça a fim de poderem contribuir para a proteção do direito a viver num ambiente adequado à saúde e ao bem-estar dos indivíduos [23]».

62. Por conseguinte, considero que primeira alegação é procedente.

63. Daqui decorre que a República Federal da Alemanha, ao limitar, nos termos do § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO, o direito dos particulares de obterem a anulação de um ato à hipótese de este ato ser, ou ter sido, objeto de uma declaração de ilegalidade pelo tribunal administrativo alemão, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75.

B – *Quanto à segunda alegação, relativa à existência de um direito de anulação de um ato apenas nos casos de omissão de avaliação dos efeitos no ambiente, à restrição deste direito em caso de avaliação dos efeitos no ambiente produzidos mas irregulares (§ 4, n.º 1, da UmwRG), assim como à exigência, em simultâneo, de um nexo de causalidade entre o vício processual e o resultado da decisão e de um dano a uma posição jurídica material do recorrente (§ 46 da VwVfG e § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO)*

64. A presente alegação está dividida em duas partes. A primeira é relativa à conformidade do § 4, n.º 1, da UmwRG com o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75, e a segunda tem por objeto a conformidade dos § 46 da VwVfG e § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO com os mesmos artigos.

1. Quanto à primeira parte — existência de um direito de obtenção da anulação de um ato apenas nos casos de omissão de avaliação dos efeitos no ambiente e restrição deste direito em caso de avaliação dos efeitos no ambiente produzidos mas irregulares (§ 4, n.º 1, da UmwRG)

a) Argumentação das partes

65. A Comissão alega que, nos termos do § 4, n.º 1, da UmwRG, uma decisão de licenciamento apenas pode ser anulada sem as exigências suplementares impostas pelo § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO, em caso de não avaliação dos efeitos no ambiente. Em contrapartida, quando tal avaliação tiver sido efetuada, mas não respeite as exigências da Diretiva 2011/92, não é possível impugná-la ao abrigo dessa disposição nacional. A Comissão considera que o § 4, n.º 1, da UmwRG é, consequentemente, incompatível com o artigo 11.º da Diretiva 2011/92.

22 — Processual ou material.

23 — Concordo, a este respeito, com as conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:422, n.os 92 a 101) quando considera que, quanto ao mérito, a própria obrigação de um particular invocar um direito subjetivo não é conforme ao princípio da efetividade e não transpõe as disposições de direito da União em causa.

66. De acordo com a Comissão, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que uma disposição de transposição de uma diretiva deve ser suficientemente precisa e clara, em particular quando cria direitos a favor dos particulares, para que os beneficiários possam conhecer plenamente os seus direitos e, eventualmente, para que possam invocá-los nos órgãos jurisdicionais nacionais [24]. A Comissão alega que não é o que sucede na Alemanha e que a República Federal da Alemanha deve tomar as medidas adequadas para o fazer, em conformidade com o dever de cooperação leal.

67. A República Federal da Alemanha afirma que o § 4, n.os 1 e 3, da UmwRG apenas regula os casos em que não foi feita nenhuma avaliação dos efeitos no ambiente ou um exame prévio a uma avaliação dos efeitos no ambiente, assim como os casos em que um exame prévio a uma avaliação dos efeitos no ambiente não respeita as exigências do § 3-A, quarto período, da UVPG.

68. Segundo a República Federal da Alemanha, no que respeita a todos os outros vícios processuais, incluindo os que surgem em caso de irregularidades na realização de avaliações dos efeitos no ambiente, é possível interpor recurso num órgão jurisdicional e ser titular de um direito à anulação do ato administrativo nos termos § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO. Acrescenta que o direito à anulação só deixa de existir excecionalmente, quando estão preenchidos os requisitos do § 46 da VwVfG.

b) Apreciação

69. Embora a síntese desta primeira parte da presente alegação, conforme resulta dos pedidos constantes da petição, vise efetivamente as duas disposições do direito da União, importa, todavia, constatar que os desenvolvimentos desta parte da alegação só se referem ao artigo 11.º da Diretiva 2011/92. Por outro lado, o § 4, n.º 1, da UmwRG é apenas relativo à omissão de uma avaliação dos efeitos ou de um exame prévio casuístico da necessidade de realizar uma avaliação dos efeitos no ambiente, o que constitui o objeto da Diretiva 2011/92. Acrescento ainda que a própria Comissão, questionada a este respeito na audiência, foi incapaz de explicar a relevância do artigo 25.º da Diretiva 2010/75 para a primeira parte da presente alegação. Neste contexto, considero que esta deve ser entendida no sentido de que se limita ao artigo 11.º da Diretiva 2011/92.

70. A primeira parte da segunda alegação diz respeito à forma como o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 foi transposto para o direito alemão. Refere-se ao facto de o § 4, n.º 1, da UmwRG se limitar aos casos em que não foi efetuada uma avaliação dos efeitos no ambiente ou um exame prévio a uma avaliação dos efeitos no ambiente.

71. Na sua apresentação do direito nacional, a República Federal referiu que «[a UmwRG] inclui disposições *relativas à transposição* do artigo 11.º da Diretiva [2011/92], assim como do artigo 25.º da Diretiva [2010/75]» [25]. Afirma igualmente que «[o] § 4 da UmwRG regula a consequência jurídica da omissão de uma avaliação dos efeitos no ambiente (AIA) exigida ou de um exame prévio casuístico da necessidade de ser realizada uma avaliação dos efeitos no ambiente. Em conformidade com o § 4, n.os 1 e 3, tal vício processual conduz à anulação da decisão. A lei não contém disposições relativas a outros vícios processuais, por exemplo, a realização incorreta de uma avaliação dos efeitos no ambiente; estes vícios processuais devem ser apreciados em conformidade com o § 46 do [VwVfG]» [26].

24 — Acórdão Comissão/Reino Unido (C-530/11, EU:C:2014:67, n.º 34 e jurisprudência referida).

25 — O sublinhado é meu. V. n.º 6 da contestação.

26 — V. n.º 8 da contestação.

72. Com a segunda questão que submeteu no processo que deu origem ao acórdão Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 38), o Bundesverwaltungsgericht (Alemanha) perguntou ao Tribunal de Justiça se o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337, que tem o mesmo conteúdo que o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 [27], devia «ser interpretado no sentido de que se opõe a que os Estados-Membros limitem a aplicabilidade das disposições de transposição deste artigo apenas ao caso em que a legalidade de uma decisão é contestada porque houve omissão da avaliação dos efeitos no ambiente, sem alarga-la ao caso em que tal avaliação, embora tendo sido realizada, é incorreta».

73. Resulta do n.º 63 das conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:422) que a República Federal da Alemanha alegou «que o direito alemão já [cumpria] estes requisitos, uma vez que, nos termos do [§ 46 da VwVfG], que deve ser aplicado juntamente com o § 4, n.º 1, da UmwRG, a anulação de uma decisão de licenciamento também pode ser requerida em caso de realização incorreta de uma AIA».

74. Todavia, no n.º 37 do seu acórdão neste processo, o Tribunal de Justiça declarou que «[a]s disposições nacionais que transpõem [o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337] não podem, portanto, limitar a sua aplicabilidade apenas ao caso em que a contestação da legalidade tem como fundamento a omissão da avaliação dos efeitos no ambiente. Excluir esta aplicabilidade no caso em que, tendo sido realizada, uma avaliação dos efeitos no ambiente padeça de irregularidades, mesmo que graves, privaria as disposições da Diretiva 85/337 relativas à participação do público do essencial do seu efeito útil. Tal exclusão seria, pois, contrária ao objetivo destinado a garantir um vasto acesso aos órgãos jurisdicionais referido no artigo 10.º-A desta diretiva».

75. Assim, resulta claramente do acórdão Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 32) que, segundo o Tribunal de Justiça, o direito alemão não colmatava nem atenuava as insuficiências do § 4, n.º 1, da UmwRG na transposição do artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 (e, consequentemente, do artigo 11.º da Diretiva 2011/92).

76. Uma vez que não vejo qualquer motivo para questionar esta jurisprudência, considero que a primeira parte da segunda alegação é procedente [28].

77. Daqui decorre que a República Federal da Alemanha, ao limitar o alcance do § 4, n.º 1, da UmwRG, à anulação das decisões por vícios processuais aos casos de completa inexistência de avaliação obrigatória dos efeitos no ambiente ou à falta de exame prévio obrigatório, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 11.º da Diretiva 2011/92.

2. Quanto à segunda parte: exigência de um nexo de causalidade e de afetação de uma posição jurídica material

a) Argumentação das partes

78. A Comissão alega que, segundo jurisprudência constante na Alemanha sobre a aplicação do § 46 da VwVfG, a impugnação, por parte de um particular, de um vício processual respeitante a uma decisão relativa a uma avaliação dos efeitos no ambiente apenas pode conduzir à anulação da referida decisão se existir uma possibilidade concreta de esta ter sido diferente se tal vício não existisse («exigência de causalidade»).

27 — V. n.º 10 das presentes conclusões.

28 — Esta primeira parte da segunda alegação está logicamente associada à primeira alegação. O § 4, n.º 1, da UmwRG não pode assegurar uma transposição correta do artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 (e, consequentemente, do artigo 11.º da Diretiva 2011/92), uma vez que não se aplica no caso de avaliações dos efeitos no ambiente incorretas, estando estas, em contrapartida, previstas no § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO, objeto da primeira alegação, que propus que fosse julgada procedente.

79. Por outro lado, é ao recorrente que, em regra, cabe demonstrar o eventual nexo de causalidade.

80. A Comissão afirma que, no que respeita à aplicação da Diretiva 2011/92, o resultado do processo de decisão não é o aspeto mais importante. Considera que a Diretiva 2011/92 deve essencialmente assegurar que todos os efeitos, diretos e indiretos, de um projeto suscetível de ter efeitos assinaláveis no ambiente serão apreciados, que o público será informado sobre o projeto planificado e que terá a possibilidade de participar no processo de decisão. Por conseguinte, a fiscalização do respeito das regras processuais neste domínio assume particular importância. O direito nacional deve, assim, prever a anulação da decisão em caso de erro grave na aplicação das exigências do processo sem que o recorrente tenha de demonstrar um nexo de causalidade com o resultado da decisão. No que respeita à Diretiva 2011/92, pelo menos as violações dos direitos de informações e de participação do público devem ser consideradas vícios processuais graves.

81. Segundo a Comissão, resulta do acórdão Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 52) que, na Alemanha, nem a distribuição do ónus da prova nem a fiscalização jurisdicional preenchem os critérios da Diretiva 2011/92. Ainda em seu entender, o comité de supervisão do cumprimento das disposições da Convenção de Aarhus partilha o mesmo ponto de vista a respeito das disposições correspondentes da referida convenção [29].

82. A Comissão alega igualmente que, segundo jurisprudência constante na Alemanha, nos termos do § 113, n.º 1, primeira parte, do VwGO, um vício processual respeitante a uma decisão relativa a uma avaliação dos efeitos no ambiente apenas pode conduzir à anulação da referida decisão se o vício processual violar um direito subjetivo do recorrente. Em seu entender, este requisito viola o artigo 11.º da Diretiva 2011/92. A Comissão considera que, desde que um recurso seja admissível, um órgão jurisdicional não pode ignorar os vícios processuais, mesmo que estes não violem um direito subjetivo do recorrente.

83. A República Federal da Alemanha alega, em contrapartida, que o § 46 da VwVfG é compatível com o artigo 11.º da Diretiva 2011/92. A exigência de um nexo de causalidade não afeta, em princípio, a prossecução dos objetivos desta disposição. Por outro lado, o § 46 da VwVfG apenas é aplicável em caso de uma violação de disposições processuais que não estão abrangidas pelo § 4, n.os 1 e 3, da UmwRG.

84. Afirma igualmente que o § 46 da VwVfG está estruturado como uma norma de defesa que permite que a autoridade se defenda do direito à anulação do ato administrativo. Enquanto norma de defesa, o § 46 da VwVfG é apreciado pelo órgão jurisdicional no âmbito do mérito do recurso.

85. A República Federal da Alemanha alega que, em conformidade com o § 46 da VwVfG, uma avaliação dos efeitos no ambiente realizada de forma incorreta pode ser invocada a todo tempo e conduz sempre a um direito à anulação por parte do recorrente, na medida em que o vício processual não é manifestamente irrelevante para o resultado da decisão. Considera, conforme constatou o Tribunal de Justiça no acórdão Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 49), que uma restrição prudente do alcance do exame nos casos de vícios processuais não coloca em perigo a prossecução dos objetivos da diretiva sobre a avaliação dos efeitos no ambiente quando esta diz respeito a vícios que não implicam necessariamente consequências suscetíveis de afetar a decisão.

29 — No n.º 83 do seu relatório de 20 de dezembro de 2013, o comité de supervisão proferiu, a este respeito, as seguintes considerações: «[p]or conseguinte, não é compatível com a convenção permitir que o público conteste na teoria a legalidade processual das decisões sujeitas ao artigo 6.º da convenção, ainda que, na prática, estas ações sejam sistematicamente julgadas inadmissíveis ou improcedentes pelos órgãos jurisdicionais, com o fundamento de que os vícios processuais alegados não têm importância para a decisão (ou seja, a decisão não teria sido diferente se o vício não existisse)».

86. A República Federal da Alemanha considera, por último, que a hipótese de incumbir ao recorrente apresentar a prova de que um direito seu foi violado não é, por seu turno, relevante para o estado do direito em vigor.

87. No entanto, refere que, no âmbito da revisão da UmwRG, está prevista a adoção de uma disposição esclarecedora da transposição do artigo 11.º da Diretiva 2011/92.

b) Apreciação

88. Importa observar, a título preliminar, que a argumentação da Comissão é relativa à aplicação do § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO e do § 46 da VwVfG aos vícios processuais.

89. É pacífico que o § 4, n.º 1, da UmwRG apenas prevê a omissão de uma avaliação dos efeitos no ambiente ou de um exame prévio casuístico da necessidade de se realizar tal avaliação e não a sua realização errada ou incorreta. Neste caso, a decisão impugnada só é anulada se o vício processual preencher tanto o requisito de uma violação de um direito subjetivo do recorrente, nos termos do § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO, como os requisitos impostos pelo § 46 da VwVfG.

90. Em conformidade com as conclusões que apresentei sobre a primeira alegação, entendo que, relativamente à realização errada de uma avaliação dos efeitos no ambiente ou de um exame prévio casuístico da necessidade de realizar tal avaliação, as restrições que o § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO impõe para fundamentar um direito à anulação da decisão impugnada violam o artigo 11.º da Diretiva 2011/92.

91. No que respeita ao § 46 da VwVfG, que tem por objeto os vícios processuais, resulta claramente das observações da República Federal da Alemanha e da sua redação que se trata de uma disposição que impõe um critério relativo a um nexo de causalidade entre o vício processual invocado e o sentido da decisão final impugnada (a seguir «critério de causalidade») [30].

92. Nos n.ºs 47 e 48 do acórdão Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712), o Tribunal de Justiça declarou que o legislador da União não «pretendeu […] vincular a possibilidade de invocar uma irregularidade processual ao requisito de que esta tenha tido influência no sentido da decisão final impugnada. [...] De resto, uma vez que esta diretiva tem designadamente o objetivo de fixar garantias processuais que permitam em particular uma melhor informação e uma participação do público no âmbito da avaliação dos efeitos no ambiente de projetos públicos e privados suscetíveis de terem um impacto considerável no ambiente, o controlo do respeito das regras de procedimento neste domínio reveste uma importância particular. Em conformidade com o objetivo que visa atribuir-lhe um vasto acesso à justiça, o público em causa deve, portanto, poder invocar, por princípio, qualquer irregularidade processual para fundamentar um recurso em que conteste a legalidade das decisões visadas pela referida diretiva».

93. Daqui resulta que a exigência de um nexo de causalidade está, em princípio, excluída por força do artigo 11.º da Diretiva 2011/92.

94. No entanto, o Tribunal de Justiça atenuou esta apreciação no n.º 49 do mesmo acórdão, considerando que nem todos os vícios processuais afetam necessariamente o sentido da decisão final impugnada, e, por conseguinte, não violam necessariamente um direito. Neste contexto, o direito de um Estado-Membro pode prever que o recurso não é admissível.

30 — Decorre da redação do § 46 do VwVfG que esta disposição apenas visa os vícios processuais designados por «relativos», nomeadamente, os que viciam um ato que não é «nulo e sem efeitos» nos termos do § 44 do VwVfG (vícios designados por «absolutos»).

95. Em meu entender, esta atenuação deve ser aplicada não só à admissibilidade de um recurso mas igualmente ao seu mérito, desde que, todavia, o vício processual em causa seja mínimo e, por conseguinte, não «prejudique uma melhor informação e uma participação do público no âmbito da avaliação dos efeitos no ambiente dos projetos públicos e privados».

96. Uma vez que o direito a uma melhor informação e a uma participação do público, constitui, evidentemente, uma das pedras angulares da Diretiva 2011/92 [31] e a própria razão de ser do seu artigo 11.º, concordo com as conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:422, n.º 106), quando declara que «[ne]sta medida, para as disposições processuais particularmente importantes deve prescindir-se integralmente do requisito da causalidade [entre a irregularidade denunciada e] o resultado do procedimento administrativo».

97. Ora, importa constatar que, excetuando os vícios previstos nos § 44 da VwVfG [32] e § 4, n.º 1, da UmwRG, o direito alemão, por força do § 46 da VwVfG, exige em todos os casos, mesmo no que respeita aos vícios processuais relativos à informação e à participação do público, um nexo de causalidade entre o vício invocado e o sentido da decisão final impugnada para fundamentar a anulação desta.

98. Em meu entender, independentemente da questão do ónus da prova a este respeito, tal exigência resultante do § 46 da VwVfG, torna excessivamente difícil, para os particulares, o exercício dos direitos de recurso e o acesso à justiça e, assim, viola o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75.

99. Em todo o caso, quanto à questão do ónus da prova, o Tribunal de Justiça declarou no n.º 52 do acórdão Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712) que, na Alemanha, parece «contudo, que cabe geralmente ao recorrente, para provar a violação de um direito, justificar que as circunstâncias do caso tornam possível que a decisão impugnada teria sido diferente sem a irregularidade processual invocada. Ora, esta devolução do ónus da prova ao recorrente, para a aplicação do critério da causalidade, é suscetível de tornar excessivamente difícil o exercício dos direitos que lhe são conferidos pela Diretiva 85/337, tendo em conta, designadamente, a complexidade dos processos em questão ou a tecnicidade das avaliações dos efeitos no ambiente».

100. Observo que, de resto, a República Federal da Alemanha tenciona adotar uma disposição esclarecedora sobre o ónus da prova relativa ao critério de causalidade [33].

101. Daqui resulta que, ao impor, por força do § 46 da VwVfG, a existência de um nexo de causalidade entre os vícios processuais relativos à informação e à participação do público e o sentido da decisão final impugnada para fundamentar a anulação desta, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem ao abrigo do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75.

31 — E da Diretiva 2010/75.

32 — Resulta da sua redação que o § 44 do VwVfG visa unicamente os vícios «particularmente grave[s]». Por outro lado, os vícios referidos no § 44, n.º 2, do VwVfG não são verdadeiramente vícios em matéria de informação e de participação do público no âmbito da avaliação dos efeitos no ambiente de projetos públicos ou privados.

33 — V. n.º 69 da contestação.

C – Quanto à terceira alegação, relativa à proibição de apresentar objeções (§ 2, n.º 3, da UmwRG e § 73, n.º 4, da VwVfG)

1. Argumentação das partes

102. A Comissão considera que a limitação do direito de interpor um recurso, prevista no § 2, n.º 3, da UmwRG, no § 73, n.º 4, da VwVfG e na jurisprudência alemã, às objeções formuladas durante o procedimento administrativo, viola o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75. Alega que estas regras de exclusão complicam excessivamente o direito que o público interessado tem de impugnar a legalidade das decisões, impedem o vasto acesso à justiça exigido pelas Diretivas 2011/92 e 2010/75, assim como pela Convenção de Aarhus e limitam a proteção jurisdicional efetiva do público interessado.

103. A Comissão sublinha que o processo judicial é um processo autónomo, ao longo do qual deve ser possível efetuar uma apreciação completa da legalidade de uma decisão quanto à tramitação processual e ao mérito e que os fundamentos de recurso admissíveis não podem ser limitados aos fundamentos que já tiverem sido apresentados no curto prazo fixado para a formulação de objeções durante o procedimento administrativo.

104. A Comissão não partilha da opinião da República Federal da Alemanha segundo a qual as disposições alemãs relativas à exclusão de determinadas objeções são necessárias por motivos de segurança jurídica e de eficácia do processo. Para a Comissão, os prazos de caducidade para a impugnação judicial das decisões das autoridades administrativas são suficientes para garantir a segurança jurídica e a eficácia dos processos.

105. A República Federal da Alemanha considera que as disposições do § 2, n.º 3, da UmwRG e do § 73, n.º 4, da VwVfG são compatíveis com o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75.

106. A República Federal da Alemanha alega que estas disposições que proíbem a apresentação das objeções integram o sistema jurídico nacional. Considera que o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75 permitem aos Estados-Membros manter os instrumentos do seu sistema judicial no domínio em causa.

107. De acordo com a República Federal da Alemanha, a caducidade assenta na ideia da prescrição, tendo sobretudo como função assegurar que os interesses contraditórios em causa num projeto são, na medida do possível, conciliados numa fase precoce do procedimento administrativo. Por conseguinte, as regras de caducidade assumem particular importância no âmbito de relações jurídicas multipolares entre as esferas jurídicas protegidas do promotor do projeto, por um lado, e de terceiros eventualmente afetados pelo referido projeto, por outro.

108. A República Federal da Alemanha considera que a caducidade não torna essa fiscalização mais difícil, ou mesmo impossível, mas garante, em contrapartida, que sejam submetidos à fiscalização do órgão jurisdicional factos esclarecidos da maneira mais exaustiva possível, que abranjam todos os aspetos relevantes e detalhadamente analisados. Observa que apenas são afetadas pela caducidade as circunstâncias que, de forma repreensível, o recorrente não invocou no âmbito do procedimento administrativo.

109. A República da Áustria considera que o estabelecimento de regras concretas de limitação do direito de recurso faz parte do desenvolvimento do processo nacional. Por conseguinte, é sempre abrangido pelo princípio da autonomia processual dos Estados-Membros.

110. De acordo com a República da Áustria, o facto de as pessoas apenas poderem invocar os seus direitos num procedimento administrativo na medida em que nele participem, constitui um princípio fundamental do direito administrativo austríaco e alemão e dos seus respetivos processos de avaliação dos efeitos no ambiente.

111. A República da Áustria afirma que a regra de exclusão é um instrumento importante para garantir um procedimento administrativo rápido e eficaz. Considera que, se assim não fosse, a decisão a tomar num processo poderia ser arbitrariamente adiada, mediante apresentação de novas objeções sobre matérias totalmente novas ou que emanam de pessoas que até então não participavam no processo. Isso iria claramente contra a segurança jurídica em geral e, em particular, contra o interesse do promotor do projeto numa decisão proferida em prazos razoáveis.

2. Apreciação

112. É certo que os Estados-Membros dispõem, devido à sua autonomia processual e sob reserva do respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade, de margem de manobra na aplicação do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75 [34].

113. Todavia, importa recordar que, segundo estes artigos, as decisões, atos ou omissões previstos, respetivamente, pela Diretiva 2011/92, quanto à participação do público, ou pelo artigo 24.º da Diretiva 2010/75, devem poder ser objeto de um recurso interposto num tribunal ou noutro órgão independente e imparcial criado por lei para impugnar a legalidade substantiva ou processual, sem limitar de forma alguma os fundamentos que podem ser invocados em apoio de tal recurso [35].

114. Ora, o § 2, n.º 3, da UmwRG e o § 73, n.º 4, da VwVfG limitam claramente os fundamentos que podem ser invocados por um recorrente em apoio de um recurso judicial.

115. Embora o artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º, n.º 4, da Diretiva 2010/75 não excluam a possibilidade de interposição de um recurso prévio perante uma autoridade administrativa e em nada afetem a obrigação de exaustão de todas as vias de recurso administrativo prévio à interposição de um recurso judicial, uma vez que a legislação nacional prevê tal obrigação, estas disposições não permitem de forma alguma que os fundamentos que podem ser invocados por um recorrente em apoio de um recurso judicial posterior sejam limitados.

116. Importa constatar, em conformidade com as observações da Comissão, que os recursos judiciais são autónomos e distintos do procedimento administrativo e dos recursos administrativos.

117. Por conseguinte, considero que as regras nacionais em causa criam um obstáculo suplementar ao acesso à justiça que não está previsto no artigo 11.º da Diretiva 2011/92 nem no artigo 25.º da Diretiva 2010/75.

118. Em meu entender, este obstáculo suplementar não pode ser justificado por razões de segurança jurídica, uma vez que os prazos de caducidade para a impugnação judicial das decisões das autoridades administrativas são, a este respeito, suficientes.

34 — V., neste sentido, acórdão Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 30).

35 — V. n.º 44 das presentes conclusões.

119. Quanto ao argumento relativo à eficácia dos procedimentos administrativos, embora seja verdade que a possibilidade de formular «objeções» pela primeira vez num recurso judicial se possa revelar «problemática», basta recordar que o próprio objetivo prosseguido pelo artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75 é garantir um vasto acesso aos tribunais. O legislador da União privilegiou claramente este objetivo em relação à eficácia dos procedimentos administrativos, com vista a contribuir para a preservação, a proteção e a melhoria da qualidade do ambiente e da saúde humana [36].

120. Daqui resulta que a República Federal da Alemanha, ao limitar, nos § 2, n.º 3, da UmwRG e § 73, n.º 4, da VwVfG, a legitimidade e o alcance da fiscalização jurisdicional às objeções que já foram apresentadas no prazo previsto pelo procedimento administrativo que conduziu à adoção da decisão, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75.

D – *Quanto às quarta e quinta alegações, relativas às limitações temporais da aplicação do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75*

1. Argumentação das partes

a) Quanto à quarta alegação

121. A Comissão recorda que a versão inicial do § 2.°, n.º 1, da UmwRG não era compatível com o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75 na medida em que, nomeadamente, esta versão limitava a legitimidade das associações ambientais às disposições jurídicas que conferem direitos aos particulares. Observa que, em 8 de novembro de 2012, na sequência do acórdão Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289), o Bundestag adotou uma alteração à UmwRG, que entrou em vigor em 29 de janeiro de 2013 e que eliminou as palavras «conferem direitos aos particulares» do § 2, n.º 1, da UmwRG para remediar a violação do direito que existia até então.

122. A Comissão considera, no entanto, que a nova versão da UmwRG tem uma validade temporal reduzida uma vez que o § 5, n.º 4, da UmwRG, conforme alterado, prevê que apenas os processos que ainda estavam pendentes em 12 de maio de 2011 [data do acórdão Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289)] ou que foram iniciados após esta data sem serem encerrados com força executória em 29 de janeiro de 2013 (data da entrada em vigor da versão alterada da UmwRG) devem ser concluídos de acordo com a nova versão da UmwRG.

123. Segundo a Comissão, nos processos iniciados após 25 de junho de 2005 e encerrados antes de 12 de maio de 2011, a legitimidade das associações ambientais continua, assim, limitada às disposições que conferem direitos aos particulares. Considera que, atendendo ao paralelismo que existe no direito administrativo alemão entre a admissibilidade de um recurso e o alcance da fiscalização jurisdicional na apreciação do mérito, esta limitação no tempo tem igualmente influência no alcance da fiscalização jurisdicional.

36 — V., por analogia, acórdão Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712, n.ºs 27 a 29).

124. De acordo com a Comissão, a disposição transitória prevista no § 5, n.º 4, da UmwRG alarga aos recursos das associações ambientais uma situação jurídica contrária ao direito da União, na medida em que continua a excluir amplamente a fiscalização das regras processuais no que respeita aos recursos em questão. Por conseguinte, considera que, *ratione temporis*, atendendo aos processos excluídos por força da disposição transitória prevista nos § 5, n.os 1 e 4, e § 2, n.º 5, da UmwRG, esta disposição viola o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75.

125. A República Federal da Alemanha alega que o § 5, n.º 4, da UmwRG tem uma natureza puramente declaratória e não tem qualquer valor regulamentar. A sua finalidade é apenas facilitar a aplicação da UmwRG à instância encarregada de a aplicar. Nos termos do § 5, n.º 4, da UmwRG, os processos de recurso que ainda não tenham sido encerrados com força executória devem ser concluídos em conformidade com as novas disposições da UmwRG em vigor desde 29 de janeiro de 2013. Em contrapartida, a alteração legislativa não produz quaisquer efeitos nos processos de recurso que tenham sido encerrados com força executória antes da adoção do acórdão Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289). Considera que, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça [37], estes processos não devem ser reapreciados.

b) Quanto à quinta alegação

126. A Comissão alega que a exclusão, nos n.os 1, primeiro parágrafo, e 4, do § 5 da UmwRG, dos procedimentos administrativos que foram iniciados antes de 25 de junho de 2005, viola o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo 25.º da Diretiva 2010/75. Afirma que a existência desta violação é confirmada pelo Tribunal de Justiça no n.º 30 do acórdão Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712). Considera igualmente que o § 5, n.º 1, segundo parágrafo, da UmwRG, que exclui do âmbito de aplicação da UmwRG as decisões que se tornaram executórias antes de 15 de dezembro de 2006 (data da entrada em vigor da UmwRG), viola o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e o artigo da Diretiva 2010/75.

127. A República Federal da Alemanha anuncia que está a preparar uma alteração à UmwRG que irá transpor o n.º 31 do acórdão Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712), no qual o Tribunal de Justiça declarou que, nos termos do artigo 11.º da Diretiva 2011/92, os processos iniciados antes de 25 de junho de 2005 não podiam ser excluídos do âmbito de aplicação da UmwRG. Quanto ao § 5, n.º 1, segundo parágrafo, da UmwRG, a República Federal da Alemanha entende que esta disposição exclui do seu âmbito de aplicação os processos que se tornaram executórios no momento da sua entrada em vigor em conformidade com o princípio da autoridade de caso julgado. Considera que, com vista a garantir tanto a estabilidade do direito e das relações jurídicas como uma boa administração da justiça, é necessário que as decisões judiciais que se tornaram definitivas após o esgotamento das vias de recurso disponíveis ou decorridos os prazos previstos para tais recursos já não possam ser impugnadas. De acordo com a República Federal da Alemanha, um Estado-Membro não tem a obrigação de reapreciar uma decisão judicial transitada em julgado e de a anular, quando se afigura que esta viola o direito da União [38]. Em seu entender, o mesmo se aplica aos procedimentos administrativos encerrados que conduziram a uma decisão que nem sequer foi objeto de um recurso e que, por isso, se tornaram executórios e, assim, irrecorríveis.

37 — V. acórdãos Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178); e Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

38 — V. acórdãos Köbler (C-224/01, EU:C:2003:513); Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178), e Fallimento Olimpiclub (C-2/08, EU:C:2009:506).

2. Apreciação

a) Observações preliminares

128. O prazo de transposição das disposições do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75 foi fixado em 25 de junho de 2005.

129. Ora, resulta claramente do processo no Tribunal de Justiça que a UmwRG, que transpõe estas disposições para o direito alemão, contém várias disposições, nomeadamente, o § 5, n.º 1, primeiro e segundo parágrafos, e o § 5, n.º 4, da UmwRG, que em determinados pontos limitaram a aplicação desta lei no que respeita ao período posterior a 25 de junho de 2005.

130. A República Federal da Alemanha invocou o princípio da autoridade de caso julgado para justificar estas limitações.

131. Embora seja verdade que o princípio da autoridade de caso julgado assume uma importância considerável, tanto na ordem jurídica da União como nas ordens jurídicas nacionais, um Estado-Membro não pode invocar dificuldades internas ou disposições da sua própria ordem jurídica nacional, mesmo constitucional, para justificar a inobservância das obrigações e prazos resultantes das diretivas da União [39].

132. É certo que a fim de garantir tanto a estabilidade do direito e das relações jurídicas como uma boa administração da justiça, é necessário que as decisões judiciais que se tornaram definitivas após o esgotamento das vias de recurso disponíveis ou decorridos os prazos previstos para tais recursos já não possam ser impugnadas. Por conseguinte, o direito da União não obriga um órgão jurisdicional nacional a afastar a aplicação das regras processuais internas que confiram autoridade de caso julgado a uma decisão judicial, mesmo que isso permita reparar uma situação nacional incompatível com esse direito [40].

133. Todavia, num processo por incumprimento, nos termos do artigo 258.º TFUE, após o Tribunal de Justiça ter constatado que uma disposição de direito da União foi violada (única missão que este artigo confere ao Tribunal de Justiça), incumbe ao Estado-Membro em causa, por força do artigo 260.º, n.º 1, TFUE, tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal de Justiça, sendo que um acórdão proferido nos termos do disposto no artigo 258.º TFUE não tem por objeto a questão de saber quais as medidas necessárias à execução de um acórdão que declara um incumprimento [41].

134. A circunstância invocada pela República Federal da Alemanha, segundo a qual as limitações temporais da aplicação da UmwRG introduzidas pelo § 5, n.º 1, segundo parágrafo, e pelo § 4, da UmwRG eram necessárias para respeitar o princípio da autoridade de caso julgado e, por analogia, a estabilidade dos procedimentos administrativos que se tornaram executórios, admitindo-a demonstrada, está, em todo caso, eventualmente abrangida pela execução do acórdão que declara o incumprimento e não pode ter qualquer influência sobre a declaração de incumprimento no âmbito das presentes alegações.

135. Efetuadas estas observações, irei apreciar em primeiro lugar a quinta alegação.

39 — Acórdão Comissão/Itália (100/77, EU:C:1978:78, n.º 21).

40 — Acórdão Impresa Pizzarotti (C-213/13, EU:C:2014:2067, n.ºs 58 e 59 e jurisprudência referida).

41 — V., neste sentido, acórdão Comissão/Hungria (C-288/12, EU:C:2014:237, n.ºs 33 e 34 e jurisprudência referida).

b) Quanto à quinta alegação, relativa ao adiamento da aplicação no tempo em geral

136. No n.º 31 do acórdão Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712), o Tribunal de Justiça declarou que, «ao prever que devia ser transposta até 25 de junho de 2005, a Diretiva 2003/35, que acrescentou o artigo 10.º-A à Diretiva 85/337, deve ser interpretada no sentido de que as disposições de direito nacional adotadas para transpor esta última disposição deviam ser também aplicadas aos processos administrativos de licenciamento iniciados *antes* de 25 de junho de 2005 *quando a licença só tenha sido emitida após esta data* [42]».

137. Ora, o § 5, n.º 1, primeiro parágrafo, da UmwRG prevê que esta lei apenas se aplica aos processos administrativos que tenham sido iniciados ou que deviam ter sido iniciados *após* 25 de junho de 2005.

138. Por conseguinte, considero que a República Federal da Alemanha, ao excluir através do § 5, n.º 1, primeiro parágrafo, da UmwRG a aplicação desta lei a todos os procedimentos administrativos iniciados antes de 25 de junho de 2005, mesmo aqueles que conduziram à concessão de uma licença após esta data, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75.

139. Por outro lado, o § 5, n.º 1, segundo parágrafo, da UmwRG prevê que o seu primeiro parágrafo não se aplica aos procedimentos administrativos que se tornaram executórios antes de 15 de dezembro de 2006, data da entrada em vigor da UmwRG.

140. Daqui resulta que esta disposição do direito nacional exclui do âmbito de aplicação da UmwRG os procedimentos administrativos que conduziram à concessão de uma licença entre 25 de junho de 2005 (expiração do prazo de transposição) e 15 de dezembro de 2006.

141. Por conseguinte, considero que a República Federal da Alemanha, ao excluir através do § 5, n.º 1, segundo parágrafo, da UmwRG a aplicação desta lei a todos os procedimentos administrativos iniciados antes de 15 de dezembro de 2006, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75.

c) Quanto à quarta alegação, relativa à limitação no tempo da aplicação das regras respeitantes aos recursos interpostos pelas associações de defesa do ambiente

142. Nos termos do artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º, n.º 3, da Diretiva 2010/75, considera-se que as associações de defesa do ambiente têm um interesse suficiente ou direitos que podem ser lesados, consoante a legislação nacional recorra a um ou a outro destes requisitos de admissibilidade dos recursos [43]. Daqui resulta que estas associações gozam de um acesso privilegiado à justiça por força destes artigos desde a sua entrada em vigor em 25 de junho de 2005.

143. Todavia, no acórdão Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, n.º 36), o Tribunal de Justiça considerou que o direito alemão sujeitava a admissibilidade de um recurso interposto por uma associação de defesa do ambiente à circunstância de esta associação invocar que a decisão administrativa impugnada violava um direito individual que podia ser qualificado no direito nacional como direito subjetivo público. O Tribunal de Justiça declarou que, «embora o legislador nacional possa limitar os direitos cuja violação pode ser invocada por um particular no âmbito de um recurso judicial de uma das decisões, atos ou omissões visados pelo artigo 10.º-A da Diretiva 85/337, aos direitos subjetivos públicos, essa limitação não pode ser aplicada como tal às associações de defesa do ambiente sem contrariar os objetivos do

42 — O sublinhado é meu.

43 — V. acórdão Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, n.º 40).

artigo 10.º-A, terceiro parágrafo, último período, da Diretiva 85/337» [44]. As associações de defesa do ambiente devem necessariamente poder invocar em juízo as disposições do direito nacional que dão aplicação à legislação da União em matéria de ambiente, assim como as disposições do direito da União em matéria de ambiente que produzem efeitos diretos [45].

144. Embora, para sanar a violação do direito das associações de defesa do ambiente a um acesso privilegiado à justiça, a República Federal da Alemanha tenha alterado a UmwRG, cuja nova versão da UmwRG entrou em vigor em 29 de janeiro de 2013, esta alteração tem um alcance temporal limitado. Com efeito, está limitada, em conformidade com o § 5, n.º 4, da UmwRG, aos procedimentos administrativos, aos processos de licenciamento e aos processos de recurso que decorriam em 12 de maio de 2011 ou que foram iniciados após esta data e ainda não foram encerrados com força executória em de 29 de janeiro de 2013.

145. Daqui resulta que, em conformidade com as observações da Comissão, os outros processos que não são afetados por estas alterações continuam a estar abrangidos pela aplicação da antiga versão da UmwRG.

146. Uma vez que as associações de defesa do ambiente gozam de um acesso privilegiado à justiça desde 25 de junho de 2005 e que as disposições do direito alemão adotadas para efeitos da transposição desse artigo devem ser igualmente aplicadas aos processos administrativos de licenciamento iniciados *antes* de 25 de junho de 2005, visto que conduziram à concessão de uma licença após esta data, considero que a República Federal da Alemanha, ao limitar, em conformidade com a nova versão do § 5, n.º 4, da UmwRG, a aplicação no tempo do direito das associações de defesa do ambiente a um acesso privilegiado à justiça, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75.

V – **Quanto às despesas**

147. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Uma vez que a Comissão não requereu a condenação da República Federal da Alemanha, cada uma das partes suporta as suas próprias despesas.

148. Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do mesmo regulamento, segundo o qual os Estados-Membros que intervenham no processo suportam as suas próprias despesas, a República da Áustria suportará as suas próprias despesas.

VI – **Conclusão**

149. Tendo em consideração o exposto e referindo, em primeiro lugar, as alegações relativas às duas diretivas em causa para, em seguida, terminar com a alegação que apenas diz respeito à Diretiva 2011/92, proponho ao Tribunal de Justiça que decida da seguinte forma:

1) A República Federal da Alemanha,

— ao limitar, em aplicação do § 113, n.º 1, primeiro período, do Código do Procedimento Administrativo (Verwaltungsgerichtsordnung), o direito dos particulares de obterem a anulação de um ato à hipótese de este ser, ou ter sido objeto, de uma declaração de ilegalidade pelo tribunal administrativo alemão;

44 — Acórdão Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:289, n.º 45).
45 — *Ibidem* (n.º 48).

— ao impor, em aplicação do § 46 da Lei geral sobre o procedimento administrativo (Verwaltungsverfahrensgesetz), a exigência de um nexo de causalidade entre os vícios processuais relativos à informação e à participação do público e o sentido da decisão final impugnada para fundamentar a anulação deste;

— ao limitar, nos § 2, n.º 3, da Lei relativa aos recursos em matéria de ambiente (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) e § 73, n.º 4, da Lei geral sobre o procedimento administrativo, a legitimidade e o alcance da fiscalização jurisdicional às objeções que já foram apresentadas no prazo previsto pelo procedimento administrativo que conduziu à adoção da decisão;

— ao excluir, em aplicação do seu § 5, n.º 1, segundo parágrafo, a aplicação da Lei relativa aos recursos em matéria de ambiente (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) aos procedimento administrativos que se tenham tornado executórios antes de 15 de dezembro de 2006; e

— ao limitar, em conformidade com a nova versão do § 5, n.º 4, da Lei relativa aos recursos em matéria de ambiente (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz), a aplicação no tempo do direito das associações de defesa do ambiente a um acesso privilegiado à justiça;

não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 11.º 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, e do artigo 25.º da Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição).

2) Ao limitar o alcance do § 4, n.º 1, da Lei relativa aos recursos em matéria de ambiente (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz) à anulação das decisões por vícios processuais aos casos de completa falta de avaliação obrigatória dos efeitos no ambiente ou à falta de exame prévio obrigatório, a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 11.º da Diretiva 2011/92.

3) A Comissão Europeia, a República Federal da Alemanha e a República da Áustria suportarão as suas próprias despesas.