Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 13 de novembro de 2014[1]

Processo C-570/13

Karoline Gruber

(pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Verwaltungsgerichtshof [Áustria])

«Ambiente — Diretiva 2011/92/UE — Avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente — Construção de um centro comercial — Efeito vinculativo de uma decisão administrativa de não efetuar uma avaliação dos efeitos sobre o ambiente — Não participação do público»

I – **Introdução**

1. Segundo o direito austríaco, os vizinhos afetados não podem opor-se nem contra a declaração das autoridades administrativas de que um projeto não necessita de qualquer avaliação do impacto ambiental, nem invocar contra a autorização do projeto a objeção de que este devia ter sido submetido a essa avaliação. Agora, é colocada ao Tribunal de Justiça a questão de saber se esta situação é compatível com a diretiva avaliação do impacto ambiental[2].

2. A este propósito, deve recordar-se que a diretiva avaliação do impacto ambiental garante aos interessados, em determinados casos, o direito à realização de uma avaliação do impacto ambiental. Deve, por isso, analisar-se se a situação jurídica na Áustria é compatível com este direito.

II – **Enquadramento jurídico**

A – *A diretiva avaliação do impacto ambiental*

3. Os considerandos 4 e 14 da diretiva avaliação do impacto ambiental expõem o objetivo da avaliação dos efeitos do impacto ambiental no que respeita aos interesses particulares:

«(4) Por outro lado, é necessário realizar um dos objetivos da União no domínio da proteção do meio ambiente e da qualidade de vida.

[…]

1 — Língua original: alemão.

2 — Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1). Esta diretiva foi recentemente modificada pela Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014 (JO L 124, p. 1), que no entanto ainda não é aplicável no caso presente.

(14) Os efeitos de um projeto no ambiente deverão ser avaliados para proteger a saúde humana, para contribuir através de um ambiente melhor para a qualidade de vida, para garantir a manutenção da diversidade das espécies e para conservar a capacidade de reprodução do ecossistema enquanto recurso fundamental da vida.»

4. As alíneas d) e e) do n.º 2 do artigo 1.º da diretiva avaliação do impacto ambiental definem a noção de público em causa:

«d) 'Público': uma ou mais pessoas singulares ou coletivas, bem como, de acordo com a legislação ou práticas nacionais, as suas associações, organizações ou agrupamentos;

e) 'Público em causa': o público afetado ou suscetível de ser afetado pelos processos de tomada de decisão no domínio do ambiente a que se refere o artigo 2.º, n.º 2, ou neles interessado. Para efeitos da presente definição, consideram-se interessadas as organizações não estatais que promovem a proteção do ambiente e cumprem os requisitos previstos na legislação nacional.»

5. Estas definições foram introduzidas na diretiva avaliação do impacto ambiental, a fim de transpor o artigo 2.º, n.ºs 4 e 5 da Convenção de Aarhus [3], pela Diretiva 2003/35 [4] numa versão anterior da Diretiva AIA.

6. O artigo 2.º da diretiva avaliação do impacto ambiental contém algumas normas fundamentais:

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

(2) A avaliação do impacto no ambiente pode ser integrada nos processos de aprovação dos projetos existentes nos Estados-Membros, ou na falta deles, noutros processos ou em processos a estabelecer para responder aos objetivos da presente diretiva.

(3) […]

(4) […] os Estados-Membros podem, em casos excecionais, isentar um projeto específico, na totalidade ou em parte, das disposições previstas na presente diretiva.

Nesse caso, os Estados-Membros:

a) Examinam a conveniência de outras formas de avaliação;

b) Colocam à disposição do público interessado a informação recolhida através das outras formas de avaliação nos termos da alínea a), a informação relativa à decisão que concede a isenção e os motivos para a concessão da mesma;

c) Informarão a Comissão, antes de concederem a aprovação, dos motivos que justificam a isenção concedida e fornecer-lhe-ão as informações que porão, sempre que aplicável, à disposição dos seus nacionais.

3 — — Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (JO 2005, L 124, p. 4).

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

([…])»

7. De acordo com o artigo 4.º da diretiva avaliação do impacto ambiental, é necessário determinar se um projeto deve ser submetido a uma avaliação do impacto ambiental. No caso presente tem interesse o regime previsto no artigo 4.º, n.ºs 2 e 3 que reconhece aos Estados-Membros uma margem de apreciação:

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

a) Com base numa análise caso a caso;

ou

b) Com base nos limiares ou critérios por eles fixados.

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

(3) Quando forem efetuadas análises caso a caso ou fixados limiares ou critérios para efeitos do disposto no n.º 2, serão tidos em conta os critérios de seleção relevantes fixados no anexo III.»

8. O artigo 11.º da diretiva avaliação do impacto ambiental que contém uma norma sobre o acesso aos tribunais, corresponde essencialmente ao artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus e foi, também, introduzido pela Diretiva 2003/35:

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

a) Tenham um interesse suficiente ou, em alternativa;

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

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

([…])

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.

([…])»

B – *Direito austríaco*

9. A decisão relativa à necessidade de proceder a uma avaliação do impacto ambiental é regulada no § 3, n.º 7 da Lei austríaca sobre a avaliação do impacto ambiental de 2000[5], na sua versão aplicável a este caso concreto[6] (a seguir «Lei sobre a AIA de 2000»):

«A pedido do requerente, de um organismo interessado ou do provedor do ambiente, a autoridade competente deve decidir se deve ser efetuado, em relação a um determinado projeto, um estudo do impacto ambiental por força da presente lei federal ([…]) A decisão deve ser tomada, tanto em primeira como em segunda instância, no prazo de seis semanas, por via de notificação. O requerente, o organismo interessado, o provedor do ambiente e a autarquia em causa têm o estatuto de parte. ([…]) O teor essencial e os fundamentos principais das decisões devem ser divulgados, de forma adequada, pela autoridade competente, ou abertos à consulta pública. A autarquia em causa pode interpor recurso da decisão para o Verwaltungsgerichtshof (...).»

III – **Processo principal e pedido de decisão prejudicial**

10. K. Gruber impugna nos tribunais nacionais a autorização genérica concedida à EMA Beratungs- und Handels GmbH (a seguir «EMA») em 21 de fevereiro de 2012, de construção e exploração de um conglomerado comercial e de prestação de serviços («centro comercial») com uma área total de 11 437,58 m^2. Invoca, designadamente, que não tenha sido efetuada qualquer avaliação do impacto ambiental.

11. O Land Kärnten (Estado Federado da Caríntia) já tinha contudo decidido em 21 de julho de 2010 que essa avaliação não era necessária. Esta decisão apenas foi notificada a K. Gruber posteriormente e é definitiva.

12. O Verwaltungsgerichtshof coloca agora ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) O direito da União, em particular a Diretiva 2011/92[…], mais concretamente o seu artigo 11.º, [opõe-se] a um regime jurídico nacional nos termos do qual a decisão que determina que um projeto não está sujeito à avaliação do impacto ambiental tem efeito vinculativo para vizinhos que, no procedimento de certificação anterior, não tinham a qualidade de parte, podendo essa decisão ser-lhes oposta no procedimento de autorização posterior, ainda que, neste, tenham a possibilidade de apresentar as suas objeções contra o projeto (as objeções, no processo principal, são que os efeitos do projeto põem em risco a sua vida, a sua saúde ou a sua propriedade ou que o mesmo lhes causa incómodo em virtude de cheiro, ruído, fumo, poeira, vibração ou por qualquer outra forma)?

2) Em caso de resposta afirmativa, […] o direito da União, em particular a Diretiva 2011/92, em virtude da sua aplicabilidade direta, exige que o efeito vinculativo exposto na primeira questão seja negado?»

13. Na fase escrita do processo intervieram K. Gruber, a EMA, a República da Áustria e a Comissão Europeia. Com exceção da EMA, as mesmas intervieram na audiência de 9 de outubro de 2014.

5 — BGBL n.º 697/1993.

6 — BGBL I n.º 87/2009.

IV – **Apreciação jurídica**

A – *Quanto à versão aplicável da diretiva avaliação do impacto ambiental*

14. A EMA entende que, no processo principal, não há que aplicar a versão da diretiva avaliação do impacto ambiental invocada no processo de reenvio prejudicial, isto é a Diretiva 2011/92, mas sim aquela que estava em vigor em 21 de junho de 2010, isto é, na data em que foi tomada a decisão quanto à inexistência da necessidade de uma avaliação.

15. A EMA reconhece, no entanto, que o pedido de decisão prejudicial teve por origem um recurso contra a autorização do seu projeto de 21 de fevereiro de 2012. Contrariamente ao que argumentou a Comissão na audiência, a Diretiva 2011/92 já era aplicável nessa data. Com efeito, de acordo com os seus artigos 14.° e 15.° a mesma entrou em vigor 20 dias após a sua publicação em 28 de janeiro de 2012, ou seja, em 17 de fevereiro de 2012. A diretiva não previa um prazo de transposição específico porque, contrariamente à versão aplicada anteriormente, não implica qualquer modificação de fundo, apenas consolida as modificações precedentes e melhora a apresentação das disposições.

16. Contrariamente ao que pretende a EMA, isto vale igualmente para o artigo 2.º, n.º 3 e para o artigo 10.ºa da antiga versão, que correspondem ao artigo 2.º, n.º 4, e ao artigo 11.º da nova versão. Assim, o artigo 14.º, segundo parágrafo, da Diretiva 2011/92 prevê que as referências feitas à versão anterior entendem-se como sendo feitas para a Diretiva 2011/92 e devem ser lidas de acordo com o quadro de correspondência constante do anexo VI.

17. Visto que, a nova versão não implica qualquer alteração de fundo, a mesma pode igualmente ser aplicada sem problema a um procedimento em curso relativo à concessão da autorização de 21 de fevereiro de 2012. Além disso, é de recordar que, segundo jurisprudência constante, se entende geralmente que as regras processuais se aplicam a todos os litígios pendentes no momento da sua entrada em vigor[7]. Apenas modificações substantivas das regras processuais[8] ou disposições processuais transitórias especiais[9] poderiam justificar uma reconsideração deste princípio.

18. Portanto, não há que pôr em causa a decisão do Verwaltungsgerichtshof de submeter ao Tribunal de Justiça um pedido de decisão prejudicial relativo à Diretiva 2011/92.

B – *Quanto à primeira questão*

19. O cerne do caso em apreço encontra-se na primeira questão. A mesma necessita, no entanto, de ser precisada (ver ponto 1, infra). Em seguida, convém recordar o direito a que seja efetuada uma avaliação do impacto ambiental (ver ponto 2, infra), que é acompanhada pelo direito a uma proteção jurisdicional efetiva (ver ponto 3, infra), mas da qual só os interessados dispõem (ver ponto 4, infra). Apenas a título complementar, convém examinar as vias de recurso especiais referidas no artigo 11.º da diretiva avaliação do impacto ambiental (ver ponto 5, infra), bem como a possível compensação de uma avaliação do impacto ambiental em falta, através da aplicação da lei sectorial (ver ponto 6, infra) e, finalmente, a tese da EMA segundo a qual tratar-se-ia, no caso concreto, de uma exceção à Diretiva AIA (ver ponto 7, infra).

7 — Acórdãos Meridionale Industria Salumi e o. (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270, n.º 9), CT Control (Roterdão) e JCT Benelux/Comissão (C-121/91 e C-122/91, EU:C:1993:285, n.º 22) e acórdão Toshiba Corporation e o. (C-17/10, EU:C:2012:72, n.º 47).

8 — V. acórdãos Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, EU:C:1998:305, n.º 23) e Križan e o. (C-416/10, EU:C:2013:8, n.º 94).

9 — V. artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 97/11/CE (JO 1997 L 73, p. 5) e artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 2014/52/UE (JO 2014, L 124, p. 1), que alteram ambos a Diretiva AIA.

1. Quanto à interpretação da questão prejudicial

20. A questão do Verwaltungsgerichtshof visa saber se o direito da União se opõe às exigências segundo as quais a declaração de que um projeto não necessita de avaliação do impacto ambiental tem um efeito obrigatório. Para poder responder de forma útil ao órgão jurisdicional de reenvio convém, no entanto, entender a questão no sentido de que a mesma visa também saber se o efeito obrigatório pode igualmente dizer respeito aos vizinhos que puderam impugnar essa declaração em tribunal.

21. Com efeito, o Verwaltungsgerichtshof indica nomeadamente que, por força do § 3, n.º 7, da Lei sobre a AIA de 2000, quando se trata do exame da questão de saber se há que efetuar, para um determinado projeto, uma avaliação do impacto ambiental, está previsto um procedimento próprio que termina por uma declaração em matéria de avaliação do impacto ambiental. Neste procedimento, apenas o ou a proponente do projeto, as autoridades implicadas, o Provedor do Ambiente e a autarquia em causa bem como, segundo as modificações mais recentes, determinadas organizações não governamentais teriam a qualidade de parte, mas não os vizinhos do projeto. Isto significaria que os vizinhos (como, no caso concreto, K. Gruber) apenas seriam confrontados com a decisão de declaração no procedimento de autorização posterior. Nessa fase, a decisão seria definitiva e obrigatória para todas as partes.

22. Parece resultar do que se refere que os vizinhos só podem opor-se à autorização de um projeto se o mesmo violar determinadas normas do direito ambiental, por exemplo, valores limite, mas não podem queixar-se que, em violação da diretiva avaliação do impacto ambiental, não tivesse sido efetuada qualquer avaliação do impacto ambiental. Aparentemente também não podem impugnar a decisão de não proceder a uma avaliação [10].

23. Em consequência, importa esclarecer se é conforme com a diretiva avaliação do impacto ambiental que a declaração de que um projeto não necessita de avaliação do impacto ambiental, tenha um efeito obrigatório em relação aos vizinhos que não podem impugná-la em tribunal.

24. Para este efeito, há que examinar a seguir, em primeiro lugar, os fundamentos de uma eventual obrigação de avaliação, em seguida a proteção jurisdicional contra a decisão de não proceder a uma avaliação e finalmente, o círculo dos beneficiários.

2. Quanto aos fundamentos de uma eventual obrigação de avaliação

25. No processo principal, a obrigação de avaliação dos efeitos no ambiente pode derivar do artigo 2.º, n.º 1, e do artigo 4.º, n.ºs 2 e 3 da diretiva avaliação do impacto ambiental, dado que o projeto da EMA deve ser considerado como projeto urbanístico incluindo a construção de centros comerciais e parques de estacionamento, na aceção da alínea b) do n.º 10 do Anexo II.

26. De acordo com o artigo 4.º, n.º 2, da diretiva avaliação do impacto ambiental, para os projetos que figuram no anexo II, que podem ter impacto negativos significativos sobre o ambiente, os Estados-Membros determinam, com base num exame caso a caso ou com base em limiares ou critérios por eles definidos, se um tal projeto deve ser submetido a uma avaliação do impacto ambiental.

10 — Isto é confirmado pelo artigo de Wolfgang Berger, junto pela EMA, como anexo 3, UVP-Feststellungsverfahren und Rechtsmittelbefugnis: Revolution durch „Mellor"?, *Recht der Umwelt, Sonderbeilage Umwelt und Technik* 2009/25, 66 (67).

27. No que respeita à fixação dos limiares ou critérios que permitem determinar se um tal projeto deve ser submetido a uma avaliação do impacto ambiental, é certo que o artigo 4.º, n.º 2, alínea b), da diretiva avaliação do impacto ambiental confere aos Estados-Membros uma margem de apreciação. Esta margem de apreciação está, porém, limitada pela obrigação enunciada no artigo 2.º, n.º 1, de submeter a um estudo do impacto ambiental os projetos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização [11].

28. A necessidade de proceder a uma avaliação do impacto ambiental pode, portanto, resultar diretamente dos artigos 2.º, n.º 1, 4.º, n.ºs 2 e 3 e do Anexo II da diretiva avaliação do impacto ambiental, quando o projeto é abrangido por este anexo, e que o mesmo é suscetível de ter efeitos significativos no ambiente [12]. As autoridades nacionais competentes devem, sendo caso disso, proceder a um exame particular a fim de saber se, tendo em conta os critérios que constam no anexo III da referida diretiva [13], se deve proceder a uma avaliação do impacto ambiental [14]. Trata-se da chamada «verificação prévia».

3. Quanto à proteção jurisdicional contra a decisão de verificação prévia

29. No que respeita à proteção jurisdicional, o Tribunal de Justiça já decidiu que um particular pode invocar a obrigação de proceder a uma avaliação do impacto ambiental de acordo com o artigo 2.º, n.º 1, conjugado com o artigo 4.º da diretiva avaliação do impacto ambiental [15].

30. O Tribunal de Justiça já decidiu igualmente que «os terceiros, como, de resto, as autoridades administrativas interessadas», devem poder certificar-se de que a autoridade competente verificou efetivamente, de acordo com as regras previstas pela lei nacional, se era ou não necessária uma avaliação do impacto ambiental. Além disso, segundo esta jurisprudência, os particulares interessados devem poder garantir, pela via jurisdicional, o respeito dessa obrigação de verificação. Esta exigência poderia traduzir-se na possibilidade de interpor diretamente recurso da decisão de não efetuar uma AIA [16].

31. A Áustria e a EMA alegam que o Tribunal de Justiça simplesmente declarou que o controlo jurisdicional da obrigação de verificação prévia *poderia* traduzir-se na possibilidade de interpor diretamente recurso da decisão de não efetuar uma AIA [17]. Consideram que não existe, no entanto, qualquer obrigação de permitir esse recurso.

32. Contudo, este argumento ignora o facto de que o Tribunal de Justiça indicou, na frase anterior àquela a que fazem referência a Áustria e a EMA, que os particulares interessados *devem poder* garantir o respeito dessa obrigação de verificação, caso seja necessário, pela via jurisdicional [18].

11 — Acórdãos Kraaijeveld e o. (C-72/95, EU:C:1996:404, n.º 50), WWF e o. (C-435/97, EU:C:1999:418, n.º 36) e Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, n.º 29).

12 — Acórdãos Kraaijeveld e o. (C-72/95, EU:C:1996:404, n.º 61), Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 65) e Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, n.ºs 41 a 43).

13 — V. acórdão Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, n.º 32).

14 — Acórdão Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, n.º 51).

15 — Acórdãos Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 61) e Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, n.º 32).

16 — Acórdão Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, n.ºs 57 e 58) e acórdão Solvay e o. (C-182/10, EU:C:2012:82, n.ºs 57 e 58).

17 — Acórdãos Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, n.º 58) e Solvay e o. (C-182/10, EU:C:2012:82, n.º 58).

18 — Acórdãos Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, n.º 58) e Solvay e o. (C-182/10, EU:C:2012:82, n.º 58).

33. Esta conclusão é também lógica dado que o direito da União concede aos interessados o direito a uma avaliação do impacto ambiental quando verificadas as condições referidas no artigo 2.º, n.º 1, conjugado com o artigo 4.º da diretiva avaliação do impacto ambiental [19]. Desde logo, o princípio da proteção jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, exige que os interessados tenham a possibilidade de submeter a uma fiscalização jurisdicional a decisão de não proceder a uma avaliação do impacto ambiental.

34. Essa fiscalização jurisdicional pode ter lugar, por exemplo, no quadro de um recurso contra a decisão de verificação prévia ou no quadro da impugnação de uma decisão posterior de autorização. Quando, porém, uma decisão de verificação prévia não for suscetível de ser diretamente objeto de recurso, a omissão da avaliação do impacto ambiental deve poder ser impugnada, em último caso, no âmbito do recurso contra a autorização. Em consequência, o efeito obrigatório de uma decisão de verificação prévia em relação aos que podem invocar o artigo 2.º, n.º 1, e o artigo 4.º, n.ºs 2 e 3, da diretiva avaliação do impacto ambiental, mas que não podiam impugnar a referida decisão em tribunal, não estaria em conformidade com essas disposições nem com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

4. Quanto ao círculo dos beneficiários

35. No que respeita à questão de saber quem pode invocar a obrigação de proceder a uma avaliação do impacto ambiental, a jurisprudência é, no entanto, em parte, mal compreendida. Assim, o Tribunal de Justiça menciona muitas vezes «os particulares interessados» [20], mas por vezes também apenas «os particulares» [21] ou seja, de maneira geral, «os terceiros» [22], portanto, um círculo potencialmente muito alargado, de possíveis beneficiários. Não é, por isso, de admirar que tenha sido referido, na fase oral do processo, o receio de que a invocação desta obrigação autorize uma *actio popularis*.

36. Todavia, nada justifica esse receio.

37. Com efeito, resulta da diretiva avaliação do impacto ambiental que não se pode tratar, na realidade, senão das pessoas afetadas. Em particular, de acordo com o artigo 6.º, n.ºs 3 e 4, a avaliação do impacto ambiental não está aberta a todos, mas apenas ao «público em causa». Segundo a definição do artigo 1.º, n.º 2, alínea e), trata-se do público afetado ou suscetível de ser afetado pelos processos de tomada de decisão ou neles interessado. Na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea d) da diretiva avaliação do impacto ambiental, o público abrange as pessoas singulares ou coletivas.

38. Em consequência, nesta aceção, as pessoas afetadas não são apenas as partes no procedimento de verificação prévia reconhecidas pelo direito austríaco, a saber, o ou a requerente do projeto, as autoridades implicadas, o Provedor do Ambiente e a autarquia em causa, bem como as organizações não governamentais.

39. Com efeito, os vizinhos são também membros do público em causa e podem, por isso, invocar a obrigação de efetuar uma avaliação do impacto ambiental quando são afetados ou, pelo menos, correm o risco de ser afetados pelo processo decisório.

19 — V., além dos acórdãos já referidos na nota 15, os acórdãos Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, n.º 59) e Solvay e o. (C-182/10, EU:C:2012:82, n.º 59).

20 — Acórdãos Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, n.º 58) e Solvay e o. (C-182/10, EU:C:2012:82, n.º 58).

21 — Acórdãos Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 61) e Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, n.º 32).

22 — Acórdãos Mellor (C-75/08, EU:C:2009:279, n.º 57) e Solvay e o. (C-182/10, EU:C:2012:82, n.º 57).

40. No entanto, a EMA argumenta que K. Gruber não deve ser considerada uma vizinha afetada, dado que vive a vários quilómetros do projeto, sendo apenas proprietária de um imóvel, situado na proximidade do projeto, que se encontra arrendado. Na audiência, K. Gruber respondeu que mora nesse imóvel.

41. Mas, mesmo que o argumento da EMA fosse pertinente, bastaria que o impacto ambiental do projeto sobre o imóvel atingisse o património de K. Gruber. O Tribunal de Justiça já reconheceu que um prejuízo patrimonial, cuja origem direta se situa no impacto ambiental de um projeto, está abrangido pelo objetivo de proteção prosseguido pela diretiva avaliação do impacto ambiental [23]. Se K. Gruber sofresse ou, pelo menos, corresse o risco de sofrer esse prejuízo, a mesma seria, por consequência, afetada pelo procedimento de decisão, na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea e), da diretiva avaliação do impacto ambiental. Compete, todavia, em última análise, às autoridades nacionais competentes verificar, com base em todas as circunstâncias do caso concreto, se é de prever esse impacto.

42. Também a objeção da Áustria de que, no momento da verificação prévia, seria ainda impossível prever pessoas em concreto afetadas não é, de modo algum, convincente. Como K. Gruber alega, igualmente, este argumento parte do princípio de que, nesse momento, não existem ainda suficientes informações sobre o impacto ambiental do projeto para tomar uma decisão de verificação prévia. Nesse caso, não deveria também nesse momento ser tomada, uma decisão relativa à questão de saber se é necessária uma avaliação.

5. Quanto à proteção jurisdicional nos termos do artigo 11.º da diretiva avaliação do impacto ambiental

43. As condições do artigo 11.º da diretiva avaliação do impacto ambiental, mencionado no pedido de decisão prejudicial, não têm incidência sobre a apreciação do efeito obrigatório da decisão de proceder a uma avaliação do impacto ambiental.

44. Com efeito, não se trata, no caso concreto, de um recurso abrangente quanto à legalidade substantiva ou processual das decisões, permitido por esta disposição. Pelo contrário, trata-se apenas de decidir se o efeito obrigatório da decisão de verificação prévia pode ser oponível a um vizinho num processo contra a decisão de autorização.

45. No entanto, se o Tribunal de Justiça devesse, apesar de tudo, considerar pertinente o artigo 11.º da diretiva avaliação do impacto ambiental, então seriam aplicáveis as condições estabelecidas nesta disposição.

46. É certo que a EMA considera, justamente, que a decisão de efetuar ou não uma avaliação do impacto ambiental, não carece de qualquer participação do público [24] e, conclui daí, que o artigo 11.º da diretiva avaliação do impacto ambiental não seria aplicável porque só diz respeito às medidas a que se aplicam as disposições da referida diretiva relativas à participação do público. No entanto, a questão de saber se há que proceder a uma consulta do público é a regra central e fundamental quanto à participação do público. O respeito da obrigação de participação do público deve, portanto, ser incluído no âmbito de aplicação do artigo 11.º da diretiva avaliação do impacto ambiental, como questão prévia.

23 — Acórdão Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, n.º 35 e 36).

24 — V. as minhas conclusões no processo Križan e o. (C-416/10, EU:C:2012:218, n.ºs 133 a 136).

47. Isto é confirmado pela origem da referência às disposições relativas à participação do público. Com efeito, esta caraterística visa dar execução às exigências mínimas do artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus, nos termos do qual este direito de recurso é aplicável, pelo menos, a todas as medidas que estejam sujeitas às disposições do artigo 6.º da referida Convenção. Ora, esta última disposição aplica-se ao conjunto das decisões, atos ou omissões respeitantes a projetos que devem ser submetidos a uma avaliação do impacto ambiental. A decisão de não submeter, injustificadamente, um projeto à avaliação seria uma dessas medidas.

48. Uma outra condição do artigo 11.º da diretiva avaliação do impacto ambiental diz respeito aos direitos cuja violação pode ser invocada por um particular nos termos do referido artigo. O Tribunal de Justiça decidiu que, em princípio, é permitido ao legislador nacional limitá-los apenas aos direitos subjetivos públicos [25]. No entanto, o direito do público em causa à efetivação de uma avaliação do impacto ambiental, é um direito subjetivo público, que os Estados-Membros não podem privar de efeito útil recusando aos beneficiários o direito de o exercer perante os tribunais.

49. A diretiva avaliação do impacto ambiental confere, efetivamente, aos interessados determinados direitos quando um projeto deve ser objeto de uma avaliação do impacto ambiental. Têm, nomeadamente, o direito de ser informados, através do procedimento instaurado pela diretiva, do impacto ambiental do projeto em questão (em particular, artigos 5.° e 6.°) e até, nesse quadro, de formular observações (artigos 6.° e 7.°). O resultado da consulta ao público em causa deve igualmente ser tomado em consideração quando da decisão sobre o projeto (artigo 8.º) e as informações mais importantes relativas à decisão sobre o projeto devem ser colocadas à disposição do público (artigo 9.º).

50. Estes direitos não são um fim em si. Por um lado, visam o aperfeiçoamento da decisão sobre o projeto na medida em que podem reforçar o respetivo fundamento e justificação. Por outro lado, as informações recolhidas e divulgadas no âmbito deste procedimento permitem aos interessados invocar outros direitos mencionados nas disposições substantivas relativas à proteção do ambiente, nomeadamente, determinados limites quanto à qualidade do ar. Estas informações permitem pelo menos, aos interessados adaptar-se ao impacto ambiental do projeto, por exemplo, melhorando a proteção do seu imóvel contra o ruído [26].

51. Isto é confirmado pelo objetivo da avaliação do impacto ambiental. Resulta, a este respeito, dos considerandos 4 e 14 da diretiva avaliação do impacto ambiental, que esta deveria realizar um dos objetivos da União no domínio da proteção do meio ambiente e da qualidade de vida. Os efeitos de um projeto sobre o ambiente devem, igualmente, ser avaliados para ter em conta as preocupações que visam proteger a saúde humana, contribuir através de um ambiente melhor para a qualidade de vida, garantir a manutenção da diversidade das espécies e para conservar a capacidade de reprodução do ecossistema enquanto recurso fundamental da vida [27]. É precisamente a proteção da saúde contra o impacto prejudicial sobre o ambiente que o Tribunal de Justiça considerou, repetidamente [28], uma razão (suplementar) para permitir aos particulares invocarem disposições diretamente aplicáveis do direito da União em matéria de ambiente [29].

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

26 — V. as minhas conclusões, no processo Leth (C-420/11, EU:C:2012:701, n.os 50 e 51).

27 — V. acórdão Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, n.os 28, 29. e 34).

28 — V., a este respeito, Kokott/Sobotta, Rechtsschutz im Umweltrecht — Weichenstellungen in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union, *Deutsches Verwaltungsblatt* 2014, p. 132.

29 — V., também, acórdãos Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447, n.º 37) e Stichting Natuur en Milieu e o. (C-165/09 a C-167/09, EU:C:2011:348, n.º 94).

52. É necessário não esquecer, também, que a diretiva avaliação do impacto ambiental, desde que foi completada pela Diretiva 2003/35, deveria contribuir para harmonizar o direito da União com a Convenção de Aarhus. Portanto, há que interpretar a diretiva avaliação do impacto ambiental e, em particular, as suas disposições que, tal como o artigo 1.º, n.º 2, alíneas d) e e), foram introduzidas pela Diretiva 2003/35, à luz e atendendo aos objetivos da Convenção [30].

53. De acordo com o considerando 7 do preâmbulo da Convenção, todo o indivíduo tem direito a viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar e o dever, quer individualmente quer em associação, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações atuais e vindouras. Segundo o considerando 8, os cidadãos, para estarem em condições de reivindicar esse direito e de cumprir esse dever, devem estar habilitados a participar no processo de tomada de decisão e ter acesso à justiça em matéria de ambiente [31].

54. Não é permitido, portanto, interpretar a diretiva avaliação do impacto ambiental no sentido de que à obrigação de efetuar uma avaliação do impacto ambiental não corresponde um direito do público em causa — incluindo dos vizinhos afetados — que pode ser exercido em tribunal.

6. Quanto à avaliação *de facto* do impacto ambiental com base em objeções posteriores

55. Finalmente, a Áustria invoca a possibilidade abordada no pedido de decisão prejudicial, de uma avaliação *de facto* do impacto ambiental que permitiria tomar em consideração de forma suficiente as objeções ambientais. Com efeito, segundo o Verwaltungsgerichtshof, por força do direito nacional, os vizinhos de uma instalação para fins comerciais ou industriais têm o direito de invocar que, em consequência dos efeitos do projeto, a sua vida, saúde ou propriedade ficam ameaçadas e que suportam prejuízos inaceitáveis devidos a cheiro, ruído, fumos, poeira, vibração ou a qualquer outra circunstância.

56. Interrogada quanto a este ponto na audiência, a Áustria precisou a sua argumentação no sentido de que o impacto relevante de um projeto sobre o ambiente seria identificado no âmbito da lei sectorial e que, nesse contexto, o público seria igualmente associado.

57. Efetivamente, o Tribunal de Justiça reconheceu que as exigências de uma avaliação do impacto ambiental podem, em princípio, ser preenchidas através de outro procedimento [32]. Não é assim necessário que esta avaliação seja especificamente designada como uma avaliação do impacto ambiental, quando *todas* as exigências da diretiva são respeitadas neste ou nesses outros procedimentos.

58. Isto significa, em primeiro lugar e em particular, que devem ser recolhidas todas as informações referidas no artigo 5.º da diretiva avaliação do impacto ambiental e que os direitos de participação, em particular de todo o público em causa, mas também de outras autoridades, em conformidade com os artigos 6.° e 7.°, deveriam ser garantidos *sem limitação*. Assim, o impacto direto e indireto de um projeto sobre os diferentes fatores ambientais e as interações entre estes deveriam ser identificados e avaliados, em conformidade com o artigo 3.º [33]. O artigo 8.º exige igualmente que o resultado das consultas e as informações relativas ao impacto ambiental sejam tomados em consideração no âmbito da decisão sobre o projeto. Finalmente, deveria ser admissível o recurso previsto no artigo 11.º contra esta autorização mesmo quando a mesma é concedida sem avaliação formal do impacto ambiental.

30 — Acórdão Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen ([Trianel] C-115/09, EU:C:2011:289, n.º 41).

31 — V., a este propósito, conclusões do advogado-geral Cruz Villalón no processo Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:422, n.ºs 96 e 98) e Kokott/Sobotta, já referido na nota 28, p. 136.

32 — Acórdão Comissão/Alemanha ([Großkrotzenburg] C-431/92, EU:C:1995:260, n.ºs 43 a 45).

33 — V., a este propósito, acórdão Comissão/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109, n.º 37).

59. No processo principal, o órgão jurisdicional competente deve, eventualmente, apreciar se, quando da aplicação da lei setorial com vista à autorização, todas essas exigências foram efetivamente respeitadas. Contudo, isso seria surpreendente, dado que não se compreenderia, nesse caso por que razão o direito austríaco preveria, paralelamente a esse, um procedimento de avaliação do impacto ambiental, formal e assim designado, nem por que razão as autoridades austríacas se recusaram a aplicá-lo no processo principal.

7. Quanto à aceitação de uma isenção da diretiva avaliação do impacto ambiental

60. Finalmente, na medida em que a EMA considera que, na regulamentação austríaca existe uma isenção para determinados projetos da diretiva avaliação do impacto ambiental, na aceção do artigo 2.º, n.º 4, há que observar a este respeito que as condições para essa isenção não se encontram preenchidas. A mesma apenas pode ser utilizada a título excecional para projetos específicos, mas não para uma série de projetos determinados em função de limiares. Além disso, não há indícios de que a Áustria tenha, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 4, alínea a), verificado se conviria uma outra forma de avaliação ou que tenha informado o público e a Comissão, de acordo com o artigo 2.º, n.º 4, alíneas b) e c) [34]. Finalmente, a Áustria nem uma única vez invoca esta isenção nas suas alegações.

8. Conclusão intercalar

61. Em consequência, é incompatível com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais e com os artigos 2.º, n.º 1 e 4.º, n.ºs 2 e 3 da diretiva avaliação do impacto ambiental invocar contra membros do público em causa que interpõem um recurso contra a autorização de um projeto, com o fundamento de que deveria ter sido efetuada uma avaliação do impacto ambiental, o efeito obrigatório de uma decisão de verificação prévia que conclui não haver lugar a proceder a uma avaliação do impacto ambiental, quando, anteriormente, os mesmos não puderam impugnar a referida decisão de verificação prévia.

C – *Quanto à segunda questão*

62. Com a segunda questão, o Verwaltungsgerichtshof deseja saber se o direito da União, em particular a Diretiva 2011/92, através da sua aplicação direta, exige que se recuse a existência do efeito obrigatório referido na primeira questão.

63. Resulta de jurisprudência constante que, sempre que as disposições de uma diretiva sejam, atento o seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas, podem ser invocadas pelos particulares nos tribunais nacionais contra o Estado-Membro [35].

64. Contra a aplicação imediata, poderia argumentar-se que é possível, em princípio, aos Estados-Membros permitirem uma proteção jurisdicional direta contra a decisão de verificação prévia ou limitarem a proteção jurisdicional à possibilidade de uma impugnação sob a forma de incidente num recurso contra uma autorização. Ambas as soluções podem considerar-se admissíveis face ao direito da União e não se pode, sem mais, excluir a existência de outras soluções.

65. Contudo, este poder discricionário diz respeito apenas à forma como seria concedida a proteção jurisdicional mas não, em contrapartida, ao resultado exigido, nomeadamente, a fiscalização jurisdicional da decisão de verificação prévia.

34 — V., quanto à necessidade deste procedimento, acórdão Comissão/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, n.ºs 84 a 87).

35 — V., por exemplo, acórdãos Foster e o. (C-188/89, EU:C:1990:313, n.º 16) e Napoli (C-595/12, EU:C:2014:128, n.º 46).

66. Trata-se, por conseguinte, do caso típico da autonomia processual dos Estados-Membros, que está limitada pelos princípios da equivalência e da efetividade [36]. Ora, seria contrário ao princípio da efetividade privar o público em causa de *qualquer* possibilidade de impugnar a decisão de verificação prévia em tribunal [37]. Com efeito, seria praticamente impossível nesse caso, fazer valer o direito a que seja efetuada uma avaliação do impacto ambiental.

67. Em consequência, os artigos 2.°, n.º 1, e 4.°, n.ºs 2 e 3, da diretiva avaliação do impacto ambiental são diretamente aplicáveis na medida em que o efeito obrigatório de uma decisão de verificação prévia não pode ser invocado contra os membros do público em causa no âmbito da fiscalização jurisdicional de uma autorização de um projeto, quando não lhes foi concedida qualquer outra possibilidade de impugnar essa decisão.

V – **Conclusão**

68. Proponho, por consequência, ao Tribunal de Justiça que responda da forma seguinte ao pedido de decisão prejudicial:

«1) É incompatível com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e com os artigos 2.°, n.º 1, e 4.°, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, invocar contra membros do público em causa que interpõem um recurso contra a autorização de um projeto, com o fundamento de que deveria ter sido efetuada uma avaliação do impacto ambiental, o efeito obrigatório de uma decisão de verificação prévia que concluiu não haver lugar a avaliação do impacto ambiental, quando anteriormente os mesmos não puderam impugnar a referida decisão de verificação prévia.

2) Os artigos 2.°, n.º 1, e 4.°, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 2011/92 são diretamente aplicáveis na medida em que o efeito obrigatório de uma decisão de verificação prévia não pode ser invocado contra os membros do público em causa no âmbito da fiscalização jurisdicional de uma autorização de um projeto, quando não lhes foi concedida qualquer outra possibilidade de impugnar essa decisão.»

36 — Acórdãos Wells (C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 67), Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne (C-41/11, EU:C:2012:103, n.º 45) e Leth (C-420/11, EU:C:2013:166, n.º 38).

37 — V., também neste sentido, o artigo de Berger, junto pela EMA, já referido na nota 10, pp. 70 e segs.