Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
LAILA MEDINA
apresentadas em 11 de setembro de 2025 [1]

Processo C-58/24

NE,
MY,
HJ,
XF,
WB,
UV,
VK,
JU,
RJ,
DZ
contra
An Bord Pleanála,
Minister for Housing, Local Government and Heritage (Irlanda),
The Attorney General,
sendo interveniente:
Drumakilla Limited

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela High Court (Tribunal Superior, Irlanda)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 92/43/CEE — Preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens — Artigo 12.º — Sistema de proteção rigorosa de determinadas espécies animais — Artigo 16.º — Concessão de uma derrogação previamente à apresentação de um pedido de concessão de licença de construção referente a um projeto abrangido pela Diretiva 2011/92/UE — Artigo 11.º — Convenção de Aarhus — Artigo 9.º, n.º 2 — Autonomia processual — Princípios da equivalência e da efetividade — Regras processuais para impugnar a validade de uma decisão de derrogação e uma decisão de aprovação»

[1] Língua original: inglês.

I. Introdução

1. As presentes conclusões dizem respeito a um pedido de decisão prejudicial relativo à interpretação da Diretiva *Habitats* [2] e da Diretiva AIA [3]. O pedido foi apresentado pela High Court (Tribunal Superior, Irlanda), no âmbito do processo instaurado por um grupo de pessoas singulares [4] contra a decisão de derrogação concedida pelas autoridades irlandesas, ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, com vista a permitir a construção de habitações no antigo mosteiro carmelita de Delgany (Condado de Wicklow, Irlanda) [5] onde se encontra atualmente uma grande colónia de morcegos de pequeno porte (*Microchiroptera*), espécies estritamente protegidas e incluídas no anexo IV da Diretiva *Habitats* [6].

2. O pedido tem origem no facto de os recorrentes no processo principal não terem impugnado a validade da decisão de derrogação controvertida dentro do prazo que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, está previsto no direito irlandês. Tal derrogação — cuja fundamentação o referido órgão jurisdicional considera «absurda» — foi impugnada juntamente com a decisão de aprovação do projeto, já findo esse prazo. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, isso significa que o pedido de anulação da decisão de derrogação deve ser considerado extemporâneo e, por conseguinte, julgado improcedente, sem prejuízo de outra disposição do direito da União que possa exigir uma solução diversa.

3. O presente processo suscita, em primeiro lugar, questões de natureza processual. Em especial, convida o Tribunal de Justiça a pronunciar-se sobre a questão de saber se uma regra processual de direito nacional que prevê um prazo diferente para impugnar a validade, por um lado, de uma decisão de derrogação concedida ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* e, por outro, uma decisão de aprovação abrangida pelo âmbito de aplicação da Diretiva AIA, é compatível com o direito da União, nomeadamente à luz do princípio do amplo acesso à justiça consagrado na Convenção de Aarhus [7]. Para esse efeito, o Tribunal de Justiça terá de refletir sobre as consequências processuais decorrentes do seu Acórdão de 24 de fevereiro de 2022, Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2022:121) [8], no âmbito do qual declarou, em substância, que uma decisão de derrogação adotada ao abrigo da Diretiva *Habitats* está abrangida, em determinadas condições, pelo processo de aprovação previsto na Diretiva AIA. Em segundo lugar, o presente processo dá ao Tribunal de Justiça a possibilidade de fornecer orientações adicionais sobre os requisitos substantivos que uma autoridade competente de um Estado-Membro deve cumprir quando permite ao dono da obra, no âmbito de um projeto abrangido pela Diretiva AIA, derrogar as proibições previstas na Diretiva *Habitats*.

2 Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7; a seguir «Diretiva *Habitats*»).

3 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; a seguir «Diretiva AIA»).

4 A seguir «recorrentes no processo principal».

5 A seguir «projeto de urbanização».

6 V. também Comissão Europeia, «Plano de ação da UE para a conservação de todas as espécies de morcegos na União Europeia (2018-2024)» e «Documento complementar», de 13 de janeiro de 2023, disponível em https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/2b8bfe05-4fa6-43d5-b82a-c6d484cb82e4/details.

7 Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em Aarhus (Dinamarca) em 25 de junho de 1998 e aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1; a seguir «Convenção de Aarhus»).

8 A seguir «Acórdão Namur-Est Environnement».

II. Quadro jurídico

A. Direito internacional

4. O artigo 9.º da Convenção de Aarhus, sob a epígrafe «Acesso à justiça», prevê:

«[…]

2. 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.

[…]

5. Com o objetivo de aumentar a eficácia do disposto no presente artigo, cada parte assegurará a colocação à disposição do público das informações relativas ao acesso aos processos de recurso administrativos e judiciais e considerará a possibilidade de estabelecer mecanismos de assistência adequados para eliminar ou reduzir os entraves financeiros e outros ao acesso à justiça.»

B. Direito da União

1. Diretiva Habitats

5. O artigo 12.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para instituir um sistema de proteção rigorosa das espécies animais constantes do anexo IV a) dentro da sua área de repartição natural proibindo:

[…]

b) A perturbação intencional dessas espécies, nomeadamente durante o período de reprodução, de dependência, de hibernação e de migração;

[…]

d) A deterioração ou a destruição dos locais de reprodução ou áreas de repouso.»

6. O artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* dispõe:

«Desde que não exista outra solução satisfatória e que a derrogação não prejudique a manutenção das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural, num estado de conservação favorável, os Estados-Membros poderão derrogar o disposto nos artigos 12.º, 13.º e 14.º e nas alíneas a) e b) do artigo 15.º:

a) No interesse da proteção da fauna e da flora selvagens e da conservação dos *habitats* naturais;

[…]

c) No interesse da saúde e da segurança públicas ou por outras razões imperativas ou de interesse público prioritário, incluindo razões de caráter social ou económico e a consequências benéficas de importância primordial para o ambiente;

[…]»

7. O anexo IV da Diretiva *Habitats*, sob a epígrafe «Espécies animais e vegetais de interesse comunitário que exigem uma proteção rigorosa», prevê:

«[…]

a) ANIMAIS

VERTEBRADOS

[…]

MICROCHIROPTERA

[…]»

2. Diretiva AIA

8. O artigo 1.º da Diretiva AIA dispõe:

«1. A presente diretiva aplica-se à avaliação dos efeitos no ambiente de projetos públicos e privados suscetíveis de terem um impacto considerável no ambiente.

2. Na aceção da presente diretiva, entende-se por:

a) "Projeto": a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras,

[…]

c) "Aprovação": a decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projeto;

[…]

g) "Avaliação de impacto ambiental": um processo que consiste:

i) na preparação de um relatório de avaliação do impacto ambiental pelo dono da obra, […]

[…]

iv) na conclusão fundamentada pela autoridade competente sobre os efeitos significativos do projeto no ambiente, tendo em conta os resultados da análise referida no ponto (iii) e, se adequado, do seu próprio exame complementar, e

v) na integração da conclusão fundamentada pela autoridade competente, em qualquer das decisões referidas no artigo 8.º-A.

[…]»

9. O artigo 2.º da Diretiva AIA estabelece:

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

[…]»

10. O artigo 4.º da Diretiva AIA dispõe:

«[…]

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

a) Com base numa análise caso a caso;

ou

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

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

[…]

4. Caso os Estados-Membros decidam exigir uma determinação para os projetos enumerados no Anexo II, o dono da obra deve fornecer informações sobre as características do projeto e os seus eventuais efeitos significativos no ambiente. A lista detalhada das informações a fornecer é especificada no Anexo II-A. […]

[…]»

11. O artigo 6.º da Diretiva AIA dispõe:

«[…]

2. A fim de assegurar a efetiva participação do público interessado no processo de tomada de decisão, o público é informado por via eletrónica e através de avisos públicos ou por outros meios adequados, das seguintes questões no início do processo de tomada de decisão no domínio do ambiente a que se refere o artigo 2.º, n.º 2, o mais tardar, logo que seja razoavelmente possível fornecer a informação:

a) Pedido de aprovação;

[…]»

12. O artigo 11.º da Diretiva AIA estabelece regras relativas aos recursos interpostos contra as decisões sujeitas à participação do público nos termos da referida diretiva:

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

a) Tenham um interesse suficiente ou, em alternativa;

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

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

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

[…]

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.»

C. Direito irlandês

13. O artigo 84.º, regra 21, das Rules of the Superior Courts [Regulamento de Processo dos Tribunais Superiores] [9] estabelece:

«1) O pedido de autorização para a interposição de recurso jurisdicional de uma decisão administrativa deve ser apresentado no prazo de três meses a contar da data da decisão impugnada.

[9] A seguir «RSC».

[…]

3) Não obstante o disposto no n.º 1, o Tribunal pode, mediante requerimento nesse sentido, prorrogar o prazo em que deve ser apresentado o pedido de autorização para interpor recurso, desde que:

a) existam razões válidas e suficientes para o fazer, e

b) as circunstâncias que obstaram à apresentação do pedido de autorização dentro do prazo referido no n.º 1:

   i) tenham sido alheias ao controlo do requerente da prorrogação, ou

   ii) não tenham podido razoavelmente ser antecipadas por este.

[…]»

III. Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais

14. Em 17 de janeiro de 2020, previamente à apresentação de um pedido de concessão de licença de construção visando a aprovação de um projeto de urbanização, a Drumakilla Limited [10] pediu ao National Parks and Wildlife Service (Serviço Nacional dos Parques e da Fauna e Flora Selvagens, Irlanda) que autorizasse uma derrogação ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* no que se refere aos morcegos de pequeno porte, que são espécies estritamente protegidas conforme decorre do anexo IV da referida diretiva, em especial no âmbito do grupo animal *Microchiroptera*. A decisão que autorizava a derrogação foi adotada em 4 de março de 2020 e posteriormente alterada em 21 de julho de 2020, de forma que inclua também o morcego-orelhudo-castanho (*Plecotus auritus*).

15. Em 21 de outubro de 2020, a Drumakilla apresentou um pedido de licença de construção para o projeto de urbanização, juntando, entre outros, um relatório preliminar de avaliação do impacto ambiental e a decisão de derrogação alterada.

16. Em 15 de fevereiro de 2021, a An Bord Pleanála (Agência do Ordenamento do Território, Irlanda) concedeu a licença de construção relativa ao projeto [11]. Na sua decisão, considerou que o relatório preliminar apresentado pela Drumakilla identificava e descrevia adequadamente os efeitos expectáveis do projeto de urbanização sobre o ambiente. Além disso, segundo a An Bord Pleanála, o projeto proposto não seria suscetível de ter efeitos significativos no ambiente, devido à sua natureza e localização. Concluiu, por conseguinte, que não se impunha a realização de uma avaliação de impacto ambiental.

17. Em 25 de março de 2021, os recorrentes no processo principal interpuseram recurso tanto da decisão de concessão de licença como da decisão de derrogação.

[10] «Drumakilla» ou «dono da obra».

[11] A concessão de licença de construção deve entender-se equivalente ao conceito de «aprovação», definido no artigo 1.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva EIA.

18. A High Court (Tribunal Superior, Irlanda), que é o órgão jurisdicional de reenvio no presente processo, julgou improcedente o pedido de anulação da decisão de concessão de licença. Em contrapartida, adiou a sua decisão relativa à impugnação da decisão de derrogação para permitir a apresentação de observações.

19. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio refere, em primeiro lugar, que, embora a decisão de derrogação indique que não existem alternativas satisfatórias à concessão dessa derrogação, os dados não revelam que tenham sido apreciadas outras soluções com menor impacto para as espécies estritamente protegidas, nem a possibilidade alternativa de não ser concedida a autorização. Daqui decorre que é provável que essa apreciação não tenha ocorrido. Acresce que o órgão jurisdicional de reenvio assinala que a decisão de derrogação se fundamenta no interesse da proteção das espécies em causa, uma conclusão que, no seu entender, é «manifestamente irrazoável e até absurda».

20. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que, não existe no direito irlandês nenhuma disposição legal ou regulamentar específica que indique o prazo para impugnar a validade de uma decisão de derrogação, o que significa que se aplicam as regras gerais do contencioso em matéria de fiscalização jurisdicional. A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio esclarece que, nos termos do artigo 84.º, regra 21, do RSC, o pedido de autorização para a interposição de um recurso jurisdicional deve ser apresentado no prazo de três meses a contar da data em que os fundamentos do pedido ocorreram ou, quando requerido, a contar da data em que o recorrente teve ou devia razoavelmente ter tido conhecimento da decisão impugnada.

21. Em terceiro lugar, o órgão jurisdicional de reenvio observa ainda que, à luz do direito irlandês, uma decisão de derrogação ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* constitui uma decisão autónoma de caráter substantivo que não faz parte de uma série de decisões provisórias conducentes à aprovação definitiva de um projeto, pelo que deverá ser impugnada individualmente no prazo previsto no artigo 84.º, regra 21, do RSC, e não apenas em momento posterior, após a adoção de uma decisão final relativa ao pedido de licença de construção. Tais prazos, no entender do órgão jurisdicional de reenvio, são razoavelmente previsíveis.

22. Em quarto lugar, o órgão jurisdicional de reenvio especifica que, no caso em apreço, os recorrentes não contestaram a invalidade da decisão de derrogação como fundamento de impugnação da decisão de aprovação do projeto. Por essa razão, segundo o mesmo órgão jurisdicional, o pedido de anulação da decisão de concessão da licença de construção foi julgado improcedente, ainda que a impugnação da decisão de derrogação continue pendente.

23. Em quinto lugar, o órgão jurisdicional de reenvio salienta que o recorrente no processo principal não contestou a validade da decisão de derrogação no prazo de três meses a contar da data em que teve ou devia ter tido conhecimento da autorização dessa derrogação, ou seja, a data em que a Drumakilla apresentou o pedido de licença de construção. Por conseguinte, o referido órgão jurisdicional considera que a impugnação é extemporânea e deve ser rejeitada. O órgão jurisdicional de reenvio tende a considerar que não existe nenhuma regra de direito da União que imponha um resultado inverso. No entanto, reconhece que tal entendimento não está isento de dúvidas, pelo que há que submeter a questão ao Tribunal de Justiça.

24. É nestas circunstâncias que a High Court (Tribunal Superior, Irlanda) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve considerar-se que o artigo 11.º da [Diretiva AIA], lido à luz do princípio do amplo acesso à justiça ao abrigo do artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus, tem por efeito que, nos casos em que um projeto, na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da [Diretiva AIA], que é objeto de um pedido de aprovação (a seguir "aprovação principal") não pode ser realizado sem que o dono da obra tenha previamente obtido outra autorização (a seguir "aprovação secundária"), e em que a autoridade competente para conceder a aprovação principal desse projeto tem a possibilidade de avaliar o impacto ambiental do projeto mais estritamente do que na aprovação secundária, a referida aprovação secundária (caso tenha sido concedida antes da aprovação principal) deve ser considerada parte integrante do processo de aprovação para outros fins, além dos que respeitam ao alcance das questões a analisar ou a apreciar nos termos da [Diretiva AIA], quer de um modo geral ou quer a aprovação secundária seja uma decisão adotada nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da [Diretiva *Habitats*] e autorize o dono da obra a derrogar as medidas aplicáveis em matéria de proteção das espécies com vista à realização do projeto?

2) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, deve considerar-se que o artigo 11.º da [Diretiva AIA], lido à luz do princípio do amplo acesso à justiça nos termos do artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus, tem por efeito que as regras nacionais relativas à data de início da contagem do prazo para impugnar a validade de uma decisão adotada nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da [Diretiva *Habitats*] (a seguir "aprovação secundária") devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a que esse prazo comece a correr antes da data de adoção da aprovação em causa (a seguir "aprovação principal"), quer de um modo geral quer nos casos em que: i) o projeto foi objeto da análise caso a caso prevista no artigo 4.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2011/92; e/ou ii) a determinação, nos termos do artigo 4.º, n.º 5, para efeitos da aprovação principal foi feita depois de a aprovação secundária ter sido concedida e em simultâneo com a decisão sobre a aprovação principal; e/ou iii) o processo de impugnação da validade da aprovação secundária não contém nenhum fundamento de contestação da aprovação principal em causa por referência à alegada invalidade da aprovação secundária; e/ou iv) o recorrente não pede a prorrogação do prazo para impugnar a aprovação secundária, sendo esse pedido exigido pelo direito interno para a contestação intempestiva quando não existe nenhuma regra de direito da União em contrário?

3) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão e de resposta geral negativa à segunda questão, deve considerar-se que a [Diretiva AIA], lida à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais e/ou do princípio do amplo acesso à justiça nos termos do artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus, tem por efeito que um prazo estabelecido no direito interno de um Estado-Membro para a propositura de uma ação destinada a fazer valer um direito ao abrigo dessa diretiva deve ser razoavelmente previsível, mas não tem de ser expressamente fixado na legislação prevista no artigo 11.º, n.º 2, da [Diretiva AIA] e/ou em informações práticas relativas ao acesso às vias de recurso administrativo e judicial postas à disposição do público por força do artigo 11.º, n.º 5, da [Diretiva AIA], e/ou definitivamente determinado pela jurisprudência nacional, de tal modo que a resposta à segunda questão não seja afetada por uma disposição do direito interno de um Estado-Membro que preveja um prazo previsível de caráter geral aplicável aos recursos de direito público, incluindo, em geral, a interposição de um recurso de uma decisão adotada nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da

[Diretiva *Habitats*] e que autoriza um dono da obra a derrogar as medidas aplicáveis em matéria de proteção das espécies com vista à realização do projeto, embora isso esteja implícito e não explícito na legislação nacional em causa?

4) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, e quer a resposta à segunda questão seja afirmativa ou a resposta à terceira questão seja negativa, deve considerar-se que o artigo 16.º, n.º 1, da [Diretiva *Habitats*] tem por efeito que uma autoridade competente não pode concluir que não existe "outra solução satisfatória" a não ser uma decisão que autoriza o dono da obra a derrogar as medidas aplicáveis em matéria de proteção das espécies com vista à realização de um projeto na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da [Diretiva AIA], a menos que a autoridade competente tenha efetivamente em consideração outras soluções como a localização ou conceção alternativas ou a recusa da derrogação?

5) Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, e quer a resposta à segunda questão seja afirmativa ou a resposta à terceira questão seja negativa, deve considerar-se que o artigo 16.º, n.º 1, da [Diretiva *Habitats*] tem por efeito que uma autoridade competente não pode concluir que é "[n]o interesse da proteção da fauna e da flora selvagens e da conservação dos *habitats* naturais" adotar uma decisão que autorize o dono da obra a derrogar as medidas aplicáveis em matéria de proteção das espécies com vista à realização de um projeto na aceção do artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da [Diretiva AIA], a menos que alguma proteção identificada seja criada pela própria derrogação e não por medidas de minimização adotadas para reduzir ou compensar os prejuízos criados pelas medidas autorizadas pela decisão de derrogação?»

25. O pedido de decisão prejudicial deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 26 de janeiro de 2024. Foram apresentadas observações escritas pelos recorrentes no processo principal, pelo Minister for Housing, Local Government and Heritage (Ministro da Habitação, da Administração Local e do Património, Irlanda), pela Irlanda e pela Comissão Europeia. Não houve lugar a audiência no presente processo. No entanto, as partes responderam por escrito às perguntas colocadas pelo Tribunal de Justiça em 3 de março de 2025.

IV. Análise

26. Com as suas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende obter esclarecimentos quanto à interpretação do artigo 11.º da Diretiva AIA e do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, nomeadamente à luz do princípio do amplo acesso à justiça consagrado no artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus.

27. Mais concretamente, com as suas três primeiras questões, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a Diretiva AIA, designadamente o seu artigo 11.º, n.º 2, deve ser interpretada no sentido de que, quando um projeto de urbanização ou construção não pode ser autorizado sem que o dono da obra tenha obtido previamente uma decisão de derrogação ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, essa decisão deve ser tratada como parte integrante do processo de autorização do projeto, em especial para outros fins que não os relacionados com o âmbito das questões a apreciar nos termos da Diretiva AIA (*primeira questão*). O órgão jurisdicional de reenvio suscita esta questão a fim de esclarecer se o prazo para impugnar a legalidade de uma decisão de derrogação pode terminar antes da data da decisão de aprovação do projeto, nomeadamente quando o recorrente não contesta a validade dessa decisão em virtude da invalidade da decisão de derrogação (*segunda questão*). Em contrapartida, partindo do pressuposto de que o prazo para impugnar a legalidade de uma decisão de derrogação pode

terminar antes da data da decisão de aprovação do projeto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se tal prazo deve ser fixado na legislação aplicável ou nas informações práticas referidas no artigo 11.º, n.º 5, da Diretiva AIA, ou se basta que seja razoavelmente previsível (*terceira questão*).

28. Por sua vez, com as duas últimas questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, i) se o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* exige uma análise efetiva de outras soluções antes da adoção de uma decisão de derrogação (*quarta questão*), e ii) se essa disposição se opõe a que uma autoridade competente conclua que é no interesse da proteção da fauna e da flora selvagens e da conservação dos *habitats* naturais adotar uma decisão que autorize o dono da obra a derrogar as disposições do artigo 12.º da referida diretiva, a fim de realizar um projeto de urbanização (*quinta questão*).

29. Na medida em que a primeira, a segunda e a terceira questões dizem respeito ao mesmo aspeto de natureza processual — o das condições relativas aos prazos previstos no direito nacional para a impugnação da validade de uma decisão de derrogação concedida ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, a fim de realizar um projeto abrangido pela Diretiva AIA, procederei à sua apreciação em conjunto. Em seguida, analisarei a quarta e a quinta questões, que incidem sobre os requisitos de natureza substantiva que devem ser preenchidos pela autoridade competente ao decidir se deve conceder uma derrogação às medidas de proteção das espécies, a fim de facilitar a realização de um projeto de urbanização.

A. Primeira, segunda e terceira questões

30. Com as duas primeiras questões, o órgão jurisdicional de reenvio pretende, essencialmente, saber se o artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva AIA deve ser interpretado no sentido de que o prazo de prescrição para impugnar a validade de uma decisão de derrogação adotada ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, com vista à realização de um projeto de urbanização abrangido pela Diretiva AIA, pode terminar antes da data de adoção da aprovação em causa. Caso assim seja, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ainda, com a sua terceira questão, se o artigo 11.º, n.º 5, da Diretiva AIA deve ser interpretado no sentido de que os prazos de prescrição aplicáveis às decisões de derrogação devem ser expressamente fixados na legislação nacional ou nas informações práticas a que essa disposição da diretiva faz referência.

31. A título preliminar, cumpre recordar que, nos termos dos artigos 2.º e 6.º da Diretiva AIA, determinados projetos que consistem na realização de obras de construção [12] estão sujeitos, previamente à aprovação pelas autoridades competentes, i) à realização de uma avaliação de impacto ambiental e ii) à participação do público.

32. No que diz respeito à avaliação de impacto ambiental, trata-se de um processo que consiste essencialmente na preparação de um relatório que abrange todos os efeitos significativos que o projeto pode ter no ambiente [13]. Essa avaliação é sistemática [14] para os tipos de projetos incluídos no anexo I da Diretiva AIA [15] enquanto, para os enumerados no anexo II da referida diretiva, incluindo os projetos de urbanização, como no caso do processo principal, a referida diretiva

[12] V. artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AIA.

[13] V. artigos 1.º, n.º 2, alínea g), e 3.º, n.º 1, da Diretiva AIA.

[14] V. considerando 8 da Diretiva AIA.

[15] V. artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva AIA. É necessária uma avaliação de impacto ambiental sistemática para projetos como centrais nucleares, vias ferroviárias de longo curso, autoestradas, vias rápidas, instalações de eliminação de resíduos perigosos e barragens de determinada capacidade. A título de exemplo, essa disposição era aplicável ao projeto em causa no Acórdão Namur-Est Environnement.

deixa que os Estados-Membros determinem a necessidade de o projeto ser submetido a essa avaliação [16]. Para esse tipo de projeto, o dono da obra deve, no entanto, fornecer informações sobre as características do projeto e os seus eventuais efeitos significativos no ambiente [17]. Além disso, quando o projeto é suscetível de ter impacto nas espécies estritamente protegidas ao abrigo da Diretiva *Habitats*, a jurisprudência do Tribunal de Justiça estabeleceu que a avaliação de impacto ambiental do projeto deve incidir sobre esse impacto [18].

33. Por sua vez, no que diz respeito à participação do público, esta refere-se ao processo através do qual o público em causa, conforme definido no artigo 1.º, n.º 2, alínea e), da Diretiva AIA, tem a oportunidade de expressar as suas opiniões e manifestar as suas preocupações, para que as mesmas possam ser tidas em consideração na decisão final (decisão de aprovação). O principal objetivo da participação pública é garantir a efetiva participação do público em causa numa fase inicial do processo de tomada de decisões que afetem o ambiente, contribuindo para a sensibilização do público às questões ambientais e reforçando o apoio deste às decisões a serem tomadas [19]. Este objetivo é reforçado pelo dever que o Estados-Membros têm de assegurar que o público em causa tem a possibilidade de interpor recursos para impugnar a legalidade de qualquer decisão, ato ou omissão abrangidos pelas disposições de participação do público estabelecidas na Diretiva AIA [20]. Importa salientar que as derrogações às regras do direito da União em matéria de proteção das espécies devem ser disponibilizadas ao público em causa [21].

34. Além disso, o Tribunal de Justiça já teve a oportunidade de se pronunciar sobre a relação existente entre, por um lado, uma decisão de derrogação adotada ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* e, por outro, o processo de aprovação previsto na Diretiva AIA. Esse era precisamente o cerne da questão a que o Tribunal de Justiça deu resposta no Acórdão Namur-Est Environnement, no âmbito do qual apreciou, em primeiro lugar, se uma decisão de derrogação deve ser considerada parte integrante do processo de aprovação quando essa decisão é adotada para a realização de um projeto abrangido pelo artigo 1.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AIA. Em relação a essa questão, o Tribunal de Justiça examinou ainda, em segundo lugar, se a participação do público exigida para os projetos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva AIA já devia ser assegurada antes da adoção de uma decisão de derrogação.

35. Importa salientar que, no Acórdão Namur-Est Environnement, o Tribunal de Justiça considerou que uma derrogação concedida ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* constitui uma decisão prévia [22] que inclui apenas uma avaliação parcial dos efeitos que um projeto pode ter sobre espécies estritamente protegidas [23]. Por esse motivo, o Tribunal de Justiça considerou que uma decisão de derrogação deve necessariamente ser adotada antes da aprovação do projeto [24]. Mais ainda, o Tribunal de Justiça considerou que, no caso de um Estado-Membro atribuir o poder de avaliar os efeitos de um projeto ao abrigo da Diretiva *Habitats* a uma autoridade diferente daquela à qual atribui o poder de aprovar o projeto, esta avaliação parcial não pode prejudicar a avaliação global que esta última autoridade deve, em todo o caso, levar a

16 V. artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva AIA, que prevê que essa determinação pode ser feita com base numa análise caso a caso ou com base nos limiares ou critérios por eles fixados.

17 V. artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva AIA e os seus anexos II e II.

18 Acórdão Namur-Est Environnement, *n.º* 52.

19 V. considerandos 16 e 17 e artigo 9.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva AIA.

20 V. artigo 11.º, n.ºs 1 e 3, da Diretiva AIA.

21 V. artigo 6.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva AIA, em conjugação com o artigo 5, n.º 1, alínea b) da mesma. V. ainda, neste sentido, Conclusões da advogada-geral Kokott no processo Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868, n.ºs 48 e 49).

22 Acórdão Namur-Est Environnement, n.ºs 62 e 65.

23 Idem, n.º 59.

24 *Ibidem*, n.º 59

cabo [25]. Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça concluiu que uma decisão de derrogação está abrangida pelo processo de aprovação desse projeto, na hipótese de, por um lado, a realização do referido projeto não poder ocorrer sem que o dono da obra tenha obtido essa decisão e de, por outro, a autoridade competente para aprovar esse projeto manter a possibilidade de apreciar os seus efeitos ambientais mais rigorosamente do que foi feito na referida decisão [26].

36. Ainda que o Acórdão Namur-Est Environnement dissesse respeito a um projeto sujeito à obrigação de uma avaliação completa de impacto ambiental nos termos do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva AIA [27], os fundamentos nele expostos devem aplicar-se igualmente aos casos em que compete ao Estado-Membro determinar, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, se um projeto deve ou não ser sujeito a essa avaliação (verificação preliminar), como sucede no processo principal.

37. A este propósito, sublinho, antes de mais, tanto a avaliação completa de impacto ambiental como a avaliação preliminar visam assegurar a integração das considerações ambientais no processo de tomada de decisão estabelecido pela Diretiva AIA para projetos de urbanização [28], incluindo as elaboradas com base na informação que o público potencialmente visado pelo projeto em questão possa prestar nos termos dessa diretiva [29].

38. Acresce que, à semelhança do que o Tribunal de Justiça afirmou no Acórdão Namur-Est Environnement, a decisão de derrogação constitui uma decisão prévia para efeitos da determinação a efetuar nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva AIA. O artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva AIA não deixa margem de dúvidas a este respeito, uma vez que declara expressamente que, nesses casos, a autoridade competente procede à determinação com base nos resultados de verificações preliminares ou avaliações dos efeitos no ambiente realizadas por força de legislação da União diversa da Diretiva AIA, incluindo, portanto, a Diretiva *Habitats*.

39. Por último, para efeitos de determinar, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva AIA, se um projeto deve ser objeto de uma avaliação de impacto ambiental completa, o artigo 4.º, n.º 3, dessa diretiva exige que sejam tidos em conta os critérios de seleção relevantes fixados no anexo III [30]. Importa sublinhar que, sempre que a autoridade competente considere necessária a realização de uma avaliação de impacto ambiental, poderá apreciar os efeitos do projeto sobre as espécies protegidas de forma mais rigorosa do que o faria aquando da apreciação no âmbito da decisão de derrogação nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*.

40. Daqui decorre que, numa situação como a descrita no pedido de decisão prejudicial, a decisão de derrogação em causa deve ser considerada parte integrante do processo de aprovação, nos termos definidos no Acórdão Namur-Est Environnement [31].

25 Idem, n.º 62.

26 Idem, n.º 1 do dispositivo.

27 V. Acórdão Namur-Est Environnement, n.º 48.

28 V. artigo 8.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva AIA. V., igualmente, como elemento interpretativo a este propósito, artigo 11.º TFUE, que prevê que as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na execução das ações da União.

29 V., a este respeito, o considerando 7 da Diretiva AIA.

30 V., em especial, n.º 3 desse anexo, sob o título «Características do impacto potencial».

31 V. n.º 35 das presentes Conclusões.

41. Resta saber se, nos casos em que uma decisão de derrogação deve ser considerada parte integrante do processo de aprovação, em conformidade com as condições fixadas pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Namur-Est Environnement, o direito nacional pode exigir que essa decisão seja impugnada antes de terminar a contagem do prazo de prescrição previsto para a interposição de recurso da decisão de aprovação.

42. A esse propósito, decorre da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que, nos termos da Diretiva AIA, os Estados-Membros dispõem de margem de apreciação que lhes permite determinar as regras processuais nos termos das quais pode ser concedida uma aprovação com base numa decisão final a esse respeito [32]. Tal significa que não necessitam de prever um processo único para decidir sobre todos os efeitos no ambiente de um projeto através de uma aprovação única. Pelo contrário, o Tribunal de Justiça afirmou que os Estados-Membros podem repartir as diferentes competências relativas à avaliação de impacto ambiental de um projeto entre várias autoridades, atribuindo a cada uma delas um poder de decisão na matéria [33]. Daí decorre que, no âmbito da avaliação de impacto ambiental de um projeto abrangido pela Diretiva AIA, incluindo no âmbito do processo de avaliação preliminar, podem ser adotadas decisões autónomas, o que implica necessariamente que se possa recorrer dessas decisões em diferentes fases ao abrigo do direito nacional e em conformidade com as regras processuais estabelecidas para cada um desses recursos.

43. No entanto, o Tribunal de Justiça também afirmou que o exercício pelos Estados-Membros da sua margem de apreciação deve cumprir as exigências impostas pela Diretiva AIA e garantir o pleno respeito pelos objetivos por esta prosseguidos [34]. Em especial, uma vez que o Tribunal de Justiça interpretou expressamente o artigo 16.º da Diretiva *Habitats* no sentido de que uma derrogação concedida ao abrigo dessa disposição constitui uma decisão prévia para efeitos dos procedimentos previstos na Diretiva AIA, que não pode prejudicar a decisão subsequente de aprovação adotada pela autoridade competente, essa interpretação não pode, a meu ver, circunscrever-se a considerações de natureza substantiva, como sugere, em substância, o órgão jurisdicional de reenvio. Tal como explico infra, o Acórdão Namur-Est Environnement deve necessariamente acarretar consequências a nível processual, incluindo as regras relativas aos prazos de prescrição aplicáveis aos recursos interpostos de uma decisão de derrogação, em especial para o público em causa.

44. Desde logo, importa observar que a advogada-geral J. Kokott descreveu sucintamente essas consequências nas suas conclusões apresentadas no processo Namur-Est Environnement, as quais também subscrevo [35]. Na sua opinião, o facto de uma decisão de derrogação ser provisória implica que qualquer recurso interposto separadamente contra essa decisão não poderia ter em conta os resultados da avaliação de impacto ambiental realizada para efeitos de aprovação de projeto [36]. Por conseguinte, a avaliação de impacto ambiental deve ser plenamente passível de impugnação, em conformidade com o artigo 11.º da Diretiva AIA, logo que a autoridade competente tenha adotado a sua decisão final relativa à avaliação de impacto ambiental do projeto em causa [37].

[32] V. Acórdão de 3 de março de 2011, Comissão/Irlanda (C-50/09, EU:C:2011:109, n.ºs 72 a 74).

[33] Acórdão Namur-Est Environnement, n.º 56.

[34] Acórdão Namur-Est Environnement, n.º 57 e jurisprudência referida.

[35] Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Namur-Est Environnement (C-463/20, EU:C:2021:868).

[36] *Ibidem*., n.º 73.

[37] *Ibidem*., n.º 74.

45. Tal como já foi referido no n.º 36 das presentes conclusões, o entendimento suprarreferido aplica-se necessariamente a um caso em que cabe ao Estado-Membro, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva AIA, determinar se um projeto de urbanização deve o ser sujeito a uma avaliação de impacto ambiental, já que essa decisão deve ser considerada parte integrante do processo de aprovação Além disso, no meu entender, uma abordagem diferente da defendida pela advogada-geral J. Kokott nas suas conclusões poderia configurar uma violação do princípio da efetividade aplicável à autonomia processual dos Estados-Membros, conforme reconhecido pelo direito da União. Como decorre da jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, esse princípio exige que os Estados-Membros não estabeleçam condicionalismos processuais que tornem impossível ou excessivamente difícil, na prática, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União [38].

46. A este respeito, importa salientar que, embora não exista uma exigência legal, nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, de participação do público em causa na adoção de uma decisão de derrogação, o Tribunal de Justiça declarou expressamente que, no que diz respeito aos projetos abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva AIA, a adoção da decisão de aprovação do projeto deve ser precedida da participação efetiva do público relativamente a essas derrogações [39]. Tal aplica-se a uma decisão a adotar nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva AIA, sempre que o público em causa deva estar envolvido para garantir como no caso de uma avaliação de impacto completa, que as opiniões do público relativas aos efeitos no ambiente são tidas em consideração [40].

47. Por conseguinte, se uma decisão de derrogação não puder ser impugnada após a participação do público em causa no processo de tomada da decisão de aprovação, esse público seria privado tanto do exercício dos seus direitos de participação, reconhecidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à Diretiva AIA, como da possibilidade de interposição de recurso judicial. Em substância, isso impossibilitaria a consecução do objetivo de garantir um amplo acesso à justiça, conforme consagrado no artigo 11.º da Diretiva AIA e no artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus [41].

48. Além disso, dado que uma derrogação adotada ao abrigo do artigo 16.º da Diretiva *Habitats* constitui uma decisão prévia sujeita à apreciação posterior por parte da autoridade competente para aprovar o projeto, essa derrogação não se pode tornar definitiva, na perspetiva do público em causa, enquanto a referida autoridade não adotar a sua decisão final. Com efeito, só então é que a aprovação de derrogação passa a ter efeito útil, como parece reconhecer a Irlanda nas suas observações, já que nenhuma atividade de urbanização pode ter lugar até esse momento

49. Por conseguinte, a imposição ao público em causa da obrigação de impugnar uma decisão de derrogação que integra o processo de aprovação antes de a autoridade competente se ter pronunciado quanto à necessidade de uma avaliação de impacto ambiental nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva AIA, corre o risco de violar o princípio da efetividade. Com efeito,

38 V., *inter alia*, Acórdão de 8 de maio de 2025, M.K. (C-324/23, EU:C:2025:324, n.º 51).

39 Acórdão Namur-Est Environnement, n.º 79 e n.º 2 do dispositivo. Em especial, o Tribunal considerou que a participação do público é efetiva a este respeito quando, em primeiro lugar, ocorre antes da adoção da decisão a tomar pela autoridade competente para aprovar o projeto; em segundo lugar, quando permite ao público pronunciar-se de maneira útil e completa sobre todos os efeitos ambientais do referido projeto; e, em terceiro lugar, sempre que a autoridade competente para aprovar esse projeto possa ter plenamente em conta a referida participação.

40 V., neste sentido e por analogia, Acórdão de 8 de novembro de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, n.ºs 46 a 49), em que o Tribunal de Justiça considerou que a participação do público deve ser assegurada como parte do processo para ponderar os efeitos ambientais.

41 V., por analogia, Acórdão de 7 de novembro de 2013, Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 37).

nessa situação, o público em causa seria obrigado a intervir prematuramente num tribunal nacional, sem poder argumentar de forma exaustiva. Ao mesmo tempo, existe também o risco de esse órgão jurisdicional proceder a uma apreciação judicial incompleta. Tudo isto afetaria o objetivo global de assegurar uma apreciação efetiva de todos os aspetos relevantes que tenham impacto na proteção de espécies estritamente protegidas e, por conseguinte, num dos objetivos principais da Diretiva EIA.

50. Daqui decorre que, quando uma decisão de derrogação ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* integra o processo de aprovação previsto na Diretiva AIA, como sucede no processo principal, a contagem do prazo para o público em causa poder impugnar a legalidade dessa derrogação não pode terminar antes de ter sido adotada uma decisão final de aprovação. O contrário violaria não só os direitos de participação do público em causa como também a efetividade da fiscalização jurisdicional da decisão de derrogação.

51. A perspetiva *supra* enunciada não prejudica, primeiro, a exigência de que o destinatário de uma decisão de derrogação, como os donos das obras, impugne a validade dessa decisão numa fase anterior. A título exemplificativo, refira-se o Acórdão de 6 de julho de 2023, Hellfire Massy Residents Association (C-166/22, EU:C:2023:545), que dizia respeito a uma legislação nacional que, em substância, tipifica como infração penal as mesmas atividades que as enumeradas no artigo 12.º da Diretiva *Habitats*, exceto nos casos em que é concedida uma decisão de derrogação. Nessa situação, uma regra processual como a que está em causa no processo principal, que calcula o prazo para impugnar a validade dessa decisão a partir da data da sua adoção ou da data em que dela podia ter sido tomado conhecimento, não deve ser posta em causa à luz do princípio da efetividade. Contudo, pelas razões já expostas nos n.os 46 a 50, *supra*, referentes aos direitos de participação do público e ao direito deste de acesso à justiça, regras nacionais relativas ao cálculo dos prazos tem de garantir que esse público tem oportunidade de agir judicialmente após a decisão de aprovação ter sido adotada.

52. Segundo, considero que a conclusão a que se chega no âmbito da presente análise não pode ser posta em causa com base no princípio da segurança jurídica. Com efeito, ao garantir que o público em causa só pode recorrer de uma decisão de derrogação i) após a determinação por parte da autoridade competente da necessidade, numa perspetiva global, de um projeto ser submetido a uma avaliação de impacto ambiental e ii) após ter sido assegurada a participação efetiva do referido público, é possível conferir maior segurança ao processo no seu conjunto.

53. Terceiro, para efeitos da presente análise, parece-me irrelevante a circunstância, suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio, de os recorrentes no processo principal não terem contestado a decisão de concessão da licença de construção com base nos vícios da decisão de derrogação. Na medida em que a decisão de derrogação é parte integrante do processo de aprovação, como sustentado nas presentes Conclusões, a invalidade dessa decisão tem necessariamente impacto na execução do projeto de urbanização, que não pode ser levado a cabo sem essa decisão.

54. Atendendo às considerações precedentes, considero que o artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva AIA deve ser interpretado no sentido de que, quando uma decisão de derrogação adotada ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* integra o processo de aprovação previsto na Diretiva AIA, o prazo para o público em causa impugnar a legalidade dessa derrogação não pode terminar antes da data da decisão de aprovação.

55. Uma vez que a terceira questão prejudicial se baseia na premissa de que a contagem do prazo para contestar a legalidade de uma autorização de derrogação pode terminar antes dessa data, não é necessário, tal como referido no n.º 30, *supra*, responder à questão relativa à interpretação do artigo 11.º, n.º 5, da Diretiva AIA.

B. Quarta e quinta questões

56. Da análise da primeira e da segunda questões prejudiciais decorre que, nos casos em que são aplicáveis as conclusões do Tribunal de Justiça no Acórdão Namur-Est Environnement, o prazo para impugnar a legalidade de uma decisão de derrogação não pode terminar, para o público em causa, antes da data de aprovação. Sendo esta a premissa em que assentam a quarta e a quinta questões prejudiciais, na hipótese de o Tribunal de Justiça concordar com a minha análise, terá de responder também a essas questões.

57. Recorde-se que, com a quarta e a quinta questões prejudiciais, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber quais os requisitos que devem ser preenchidos, do ponto de vista substantivo, para efeitos de adoção de uma decisão que conceda uma derrogação nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*. Mais concretamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em primeiro lugar, se essa disposição exige uma análise efetiva de outras soluções à derrogação pedida, por exemplo, no que diz respeito à localização das espécies em causa ou simplesmente a possibilidade de não ser concedida essa derrogação. Em segundo lugar, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* se opõe a que uma autoridade competente adote uma decisão de derrogação para a realização de um projeto de urbanização com o fundamento de que esse projeto é no interesse da proteção da fauna e da flora selvagens e da conservação dos *habitats* naturais, como fez a autoridade competente no processo principal.

58. Conforme decorre dos n.os 5 e 6 das presentes conclusões, o artigo 12.º da Diretiva *Habitats* institui um sistema de proteção rigorosa das espécies animais constantes do anexo IV, alínea a), da referida diretiva. O objetivo dessa disposição é garantir a sobrevivência e a proteção das espécies animais vulneráveis, proibindo atividades que as possam afetar ou prejudicar os seus *habitats*. Proíbe sobretudo a deterioração ou destruição dos locais de reprodução e áreas de repouso desses animais.

59. Por seu turno, o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* define as condições em que os Estados-Membros podem derrogar as medidas aplicáveis em matéria de proteção rigorosa de determinadas espécies animais e, assim, derrogar o artigo 12.º da referida diretiva. Tais derrogações são permitidas em circunstâncias específicas, enumeradas de forma precisa e exaustiva, tais como a proteção da fauna e da flora selvagens [42], ou por outras razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo razões de caráter social ou económico [43].

60. Segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, embora o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* autorize os Estados-Membros a derrogarem o disposto no artigo 12.º da referida diretiva, qualquer derrogação adotada com este fundamento, uma vez que permite que estes Estados-Membros fiquem isentos das obrigações que o sistema de proteção rigorosa das espécies

[42] V. artigo 16.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva *Habitats*.

[43] V. artigo 16.º, n.º 1, alínea c), da Diretiva *Habitats*.

naturais implica, está sujeita à condição de que não exista outra solução satisfatória e de que essa derrogação não prejudique a manutenção das populações da espécie em causa na sua área de repartição natural, num estado de conservação favorável [44].

61. O Tribunal de Justiça afirmou ainda que o ónus da prova do cumprimento das condições impostas, relativamente a cada derrogação, recai sobre a autoridade que adota a decisão derrogatória [45]. Além disso, uma vez que o artigo 16.º da Diretiva *Habitats* constitui uma exceção ao sistema de proteção previsto pela referida diretiva, deve ser interpretado restritivamente [46]. Tal disposição constitui ainda uma aplicação concreta e pontual para responder a exigências precisas e a situações específicas [47].

62. Em primeiro lugar, pode facilmente deduzir-se das afirmações anteriores do Tribunal de Justiça que, sempre que a autoridade competente pretenda conceder uma derrogação ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, deverá proceder a uma verificação preliminar no sentido de saber se o objetivo prosseguido por essa derrogação pode ser alcançado por outra solução satisfatória. O Tribunal de Justiça afirmou que tal derrogação só pode ocorrer caso não haja uma medida alternativa que permita alcançar de maneira satisfatória o objetivo prosseguido [48]. A obrigação de analisar outras soluções no âmbito de um pedido de derrogação reveste-se da máxima importância, uma vez que, segundo a redação do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, a inexistência dessas alternativas e a circunstância de o projeto proposto não prejudicar a manutenção, num estado de conservação favorável, das populações das espécies em causa na sua área de repartição natural, constituem condições prévias para a concessão dessa derrogação [49], o que significa que tal pedido deve ser indeferido quando essas condições não estiverem preenchidas [50].

63. Importa ainda salientar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, juntamente com a análise efetuada pela autoridade competente, deve ser assegurado o cumprimento de outra obrigação formal relevante. Com efeito, a decisão da autoridade competente sobre um pedido de derrogação deve comportar uma fundamentação precisa e adequada, referindo ainda os motivos, condições e requisitos previstos no artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* [51] e, em especial, a inexistência de outra solução satisfatória que permita a consecução dos objetivos invocados para justificar a derrogação em causa [52]. Cumpre recordar que tal obrigação é essencial, nomeadamente, para efeitos do exercício, pelo público em causa, do direito de acesso à justiça, tal como descrito na primeira parte das presentes conclusões. Com efeito, o cumprimento do dever de fundamentação haverá que permitir a esse público, no âmbito da aplicação de medidas de proteção das espécies, compreender os motivos subjacentes à decisão adotada pela autoridade competente após o processo de derrogação estar concluído e, assim, decidir, nas melhores

44 Acórdão de 11 de julho de 2024, WWF Österreich e o. (C-601/22, EU:C:2024:595, n.º 49 e jurisprudência referida).

45 *Ibidem*., n.º 50 e jurisprudência referida.

46 *Ibidem*, n.º 50 e jurisprudência referida.

47 *Ibidem*., n.º 51 e jurisprudência referida.

48 V. Acórdão de 10 de outubro de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, n.º 47).

49 V., a este respeito, Acórdão de 10 de maio de 2007, Comissão/Áustria (C-508/04, EU:C:2007:274, n.º 115).

50 V., a este respeito, Acórdão de 14 de junho de 2007, Comissão/Finlândia (C-342/05, EU:C:2007:341, n.º 31).

51 *Ibidem*., n.º 25 e jurisprudência referida.

52 *Ibidem*., n.º 30.

condições possíveis e com pleno conhecimento de causa, se interpõe recurso judicial. Ao mesmo tempo, a fundamentação deverá permitir ao órgão jurisdicional que exerça o seu poder de fiscalização jurisdicional e aprecie, em especial, se a decisão enferma de algum erro [53].

64. No caso em apreço, resulta das informações constantes da decisão de reenvio que não foram apreciadas outras soluções com menor impacto para as espécies estritamente protegidas, nem mesmo a possibilidade alternativa de não ser concedida a aprovação. O órgão jurisdicional de reenvio salienta, em especial, que a decisão de derrogação em causa no processo principal se limitou a indicar que «não existia uma solução satisfatória». Embora caiba a esse órgão jurisdicional proceder à apreciação definitiva a este respeito, pode inferir-se dessas informações que a autoridade competente violou manifestamente as obrigações que decorrem do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats*, nomeadamente a obrigação de verificar se existem outras soluções satisfatórias bem como a obrigação de apresentar uma fundamentação precisa e adequada a esse respeito [54].

65. Em segundo lugar, quanto à questão de saber se uma autoridade competente pode concluir, no âmbito de uma decisão de derrogação, que é no interesse da proteção da fauna e da flora selvagens e da conservação dos *habitats* naturais autorizar um dono de uma obra a derrogar as disposições do artigo 12.º da Diretiva *Habitats*, importa observar que tal afirmação se refere, em especial, aos motivos de derrogação previstos no artigo 16.º, n.º 1, alínea a), dessa diretiva.

66. Até à data, o Tribunal de Justiça ainda nunca tinha tido a oportunidade de interpretar o significado dessa disposição na sua jurisprudência. No entanto, decorre da redação do artigo 16.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva *Habitats* que a concessão de uma derrogação por esse motivo exige que se demonstre que a derrogação em causa promove, de um modo geral, a proteção da fauna e da flora selvagens e a conservação dos *habitats* naturais. Em substância, o artigo 16.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva Habitats prevê um mecanismo de equilíbrio entre a necessidade de proteger determinadas espécies e *habitats* e a eventual necessidade de gerir outras espécies ou *habitats* que possam estar sob ameaça. Essa disposição permite uma abordagem flexível no que concerne à conservação, reconhecendo que, em determinados contextos, são necessárias intervenções para garantir a saúde a longo prazo dos ecossistemas. Tal como já foi referido, uma vez que o artigo 16.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva *Habitats* constitui uma exceção ao sistema de proteção previsto nessa diretiva, deve ser interpretado de forma restritiva e, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, à luz do princípio da precaução [55].

67. Neste contexto, e como sustenta a Comissão, afigura-se difícil considerar que um projeto de urbanização, como o que está em causa no processo principal, destinado à construção de habitações, que terá como consequência a destruição das áreas de repouso de uma colónia de uma espécie protegida, possa constituir motivo de derrogação conforme previsto no artigo 16.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva *Habitats*. Isto é tanto mais verdadeiro se se tiver em conta que, contrariamente às obrigações que incumbem às autoridades competentes, tal como já foi referido no n.º 63 das presentes conclusões, não foi apresentada nenhuma justificação que explicasse de

[53] V., a este respeito, Acórdão de 15 de junho de 2023, Eco Advocacy (C-721/21, EU:C:2023:477, n.º 33). Além disso, a fundamentação é igualmente relevante para a autoridade competente para proceder à avaliação de impacto ambiental de um projeto e para adotar a decisão de concessão da licença de construção nos tenros da Diretiva AIA, como explicado na primeira parte das presentes Conclusões.

[54] Tal é precisamente a abordagem descrita pelo Governo da Irlanda. V. o documento *Guidance on the Strict Protection of Certain Animal and Plant Species under the Habitats Directive in Ireland* [Orientações sobre a proteção rigorosa de determinadas espécies da fauna e da flora ao abrigo da Diretiva Habitats na Irlanda], páginas 11 e 12, disponível em https://www.npws.ie/sites/default/files/files/strict-protection-of-certain-animal-and-plant-species.pdf.

[55] V., por analogia, Acórdão de 10 de outubro de 2019, Luonnonsuojeluyhdistys Tapiola (C-674/17, EU:C:2019:851, n.ºs 66 e 69).

que modo o projeto em causa contribuiria para a proteção da fauna e flora e para a conservação dos *habitats* naturais. Daqui decorre que, conforme sustenta o órgão jurisdicional de reenvio, todos estes elementos, considerados em conjunto, apontam para um erro manifesto da autoridade competente no que concerne ao motivo indicado como adequado para a derrogação aplicada ao projeto em causa no processo principal.

68. À luz do que precede, há que concluir que o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva *Habitats* deve ser interpretado no sentido de que cabe à autoridade competente, para efeitos de concessão de uma derrogação ao abrigo da referida disposição, proceder a uma apreciação efetiva das outras soluções existentes e que essa autoridade deve apresentar razões específicas subjacentes à derrogação aplicada. Além disso, a autoridade competente não pode invocar o motivo de derrogação previsto no artigo 16.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva Habitats para autorizar um projeto de urbanização, em especial quando não são apresentadas razões que expliquem de que modo esse projeto promove a proteção da fauna e da flora selvagens e a conservação dos *habitats* naturais.

V. Conclusão

69. Com base em tudo o que precede, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões submetidas pela High Court (Tribunal Superior, Irlanda) da seguinte forma:

1) O artigo 11.º, n.º 2, 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

   deve ser interpretado no sentido de que, quando uma decisão de derrogação adotada ao abrigo do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens integra o processo de aprovação previsto na Diretiva 2011/92, o prazo para o público em causa impugnar a legalidade de uma autorização de derrogação não pode terminar antes da data da decisão de aprovação.

2) O artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 92/43

   deve ser interpretado no sentido de que cabe à autoridade competente, para efeitos de concessão de uma derrogação ao abrigo da referida disposição, proceder a uma apreciação efetiva das outras soluções existentes e que essa autoridade deve apresentar razões específicas subjacentes à derrogação aplicada. Além disso, a autoridade competente não pode invocar o motivo de derrogação previsto no artigo 16.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 92/43 para autorizar um projeto de urbanização, em especial quando não são apresentadas razões que expliquem de que modo esse projeto promove a proteção da fauna e da flora selvagens e a conservação dos *habitats* naturais.