Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

28 de maio de 2020*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Convenção de Aarhus — Diretiva 2011/92/UE — Avaliação dos efeitos de determinados projetos no ambiente — Participação do público no processo de tomada de decisão — Irregularidades que viciam o processo de aprovação de um projeto — Acesso à justiça — Limitações previstas pelo direito nacional — Diretiva 2000/60/CE — Política da União Europeia no domínio da água — Deterioração de uma massa subterrânea — Modalidades de avaliação — Direito dos particulares à adoção de medidas de prevenção da poluição — Legitimidade para agir nos órgãos jurisdicionais nacionais»

No processo C-535/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha), por Decisão de 25 de abril de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 16 de agosto de 2018, no processo

**IL,**

**JK,**

**KJ,**

**LI,**

**NG,**

**MH,**

**OF,**

**PE,**

**RC** e **SB**, na qualidade de herdeiros de QD,

**TA,**

**UZ,**

**VY,**

**WX**

contra

* Língua do processo: alemão.

**Land Nordrhein-Westfalen,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: J.-C. Bonichot (relator), presidente de secção, R. Silva de Lapuerta, vice-presidente do Tribunal de Justiça, M. Safjan, L. Bay Larsen e C. Toader, juízes,

advogado-geral: G. Hogan,

secretário: M. Krausenböck, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 19 de setembro de 2019,

vistas as observações apresentadas:

– em representação de IL, JK, KJ, LI, NG, MH, OF, PE, RC, SB, TA, UZ, VY e WX, por R. Nebelsieck, J. Mittelstein e K. Fock, Rechtsanwälte,

– em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,

– em representação da Comissão Europeia, por E. Manhaeve e M. Noll-Ehlers, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 12 de novembro de 2019,

profere o presente

## Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 6.º e do artigo 11.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1), e do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i) a iii), e alínea b), i), da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água (JO 2000, L 327, p. 1, e retificação no JO 2006, L 26, p. 113).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe diversos particulares (a seguir «recorrentes no processo principal») ao Land Nordrhein-Westfalen (Land da Renânia do Norte-Vestefália, Alemanha), a respeito de uma decisão das autoridades do Bezirksregierung Detmold (Governo do distrito de Detmold, Alemanha), de 27 de setembro de 2016, que aprovou o plano de construção de um troço de autoestrada de cerca de 3,7 quilómetros.

## Quadro jurídico

### *Direito internacional*

3 A Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em Aarhus, 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»), dispõe no seu artigo 9.º, n.º 3:

«[…] cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.»

### *Direito da União*

*Diretiva 2011/92*

4 Nos termos dos considerandos 7, 19 e 21 da Diretiva 2011/92:

«(7) A aprovação dos projetos públicos e privados que possam ter um impacto significativo no ambiente só deverá ser concedida após avaliação dos efeitos significativos que estes projetos possam ter no ambiente. Essa avaliação deverá efetuar-se com base na informação adequada fornecida pelo dono da obra e eventualmente completada pelas autoridades e bem como pelo público a quem o projeto seja suscetível de interessar.

[…]

(19) Um dos objetivos da Convenção de Aarhus é o de garantir os direitos de participação do público na tomada de decisões em questões ambientais, a fim de contribuir para a proteção do direito dos indivíduos de viverem num ambiente propício à sua saúde e bem-estar.

(20) O artigo 6.º da Convenção de Aarhus prevê a participação do público em decisões sobre atividades específicas enumeradas no anexo I da convenção e sobre atividades não incluídas nessa lista que podem ter um efeito significativo no ambiente.

(21) O artigo 9.º, n.os 2 e 4, da Convenção de Aarhus prevê o acesso a processos judiciais ou outros processos com vista à impugnação da legalidade substantiva ou processual de decisões, atos ou omissões sujeitos às disposições de participação do público estabelecidas no artigo 6.º dessa convenção.»

5 O artigo 1.º, n.os 1 e 2, desta diretiva está redigido como segue:

«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. Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

a) "Projeto":

– a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras,

– outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo;

b) "Dono da obra": o autor de um pedido de aprovação de um projeto privado, ou a autoridade pública que toma a iniciativa relativa a um projeto;

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

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

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

f) "Autoridade ou autoridades competentes": a entidade ou entidades que os Estados-Membros designarem como responsáveis pelo desempenho das tarefas resultantes da presente diretiva.»

6 O artigo 3.º da referida diretiva prevê:

«A avaliação de impacto ambiental identificará, descreverá e avaliará de modo adequado, em função de cada caso particular e nos termos dos artigos 4.º a 12.º, os efeitos diretos e indiretos de um projeto sobre os seguintes fatores:

a) o homem, a fauna e a flora;

b) o solo, a água, o ar, o clima e a paisagem;

c) os bens materiais e o património cultural;

d) a interação entre os fatores referidos nas alíneas a), b) e c).»

7 O artigo 5.º da mesma diretiva dispõe:

«1. No caso de projetos que, em conformidade com o disposto no artigo 4.º, devem ser submetidos a uma avaliação de impacto no ambiente, nos termos do presente artigo e dos artigos 6.º a 10.º, os Estados-Membros adotarão as medidas necessárias para assegurar que o dono da obra forneça, de uma forma adequada, as informações especificadas no anexo IV, na medida em que:

a) Os Estados-Membros considerem que essas informações são adequadas a uma determinada fase do processo de aprovação e às características específicas de um projeto determinado ou de um tipo de projeto e dos elementos do ambiente que possam ser afetados;

b) Os Estados-Membros considerem que se pode exigir razoavelmente que um dono da obra reúna essas informações, atendendo, nomeadamente, aos conhecimentos e aos métodos de avaliação existentes.

2. Os Estados-Membros adotarão as medidas necessárias para garantir que, se o dono da obra o solicitar antes de apresentar um pedido de aprovação, a autoridade competente dê um parecer sobre as informações a fornecer pelo dono da obra de acordo com o disposto no n.º 1. A autoridade

competente consultará o dono da obra e as autoridades referidas no artigo 6.º, n.º 1, antes de dar o seu parecer. O facto de a referida autoridade ter dado um parecer nos termos do presente número não obsta a que solicite posteriormente ao dono da obra informações complementares.

Os Estados-Membros poderão igualmente requerer o parecer das autoridades competentes, independentemente do facto de o dono da obra o ter ou não solicitado.

3. As informações a fornecer pelo dono da obra nos termos do n.º 1, devem incluir pelo menos:

a) Uma descrição do projeto incluindo as informações relativas à sua localização, à sua conceção e às suas dimensões,

b) Uma descrição das medidas previstas para evitar, reduzir e, se possível, compensar os efeitos negativos significativos;

c) Os dados necessários para identificar e avaliar os principais impactos que o projeto possa ter no ambiente,

d) Um resumo das principais soluções alternativas estudadas pelo dono da obra e a indicação das principais razões da sua escolha, atendendo aos efeitos no ambiente;

e) Um resumo não técnico das informações referidas nas alíneas a) a d).

4. Sempre que o considerem necessário, os Estados-Membros providenciam para que as autoridades que possuem informações relevantes, em especial atendendo ao artigo 3.º, as coloquem à disposição do dono da obra.»

8 O artigo 6.º da Diretiva 2011/92 tem a seguinte redação:

«[…]

2. O público deve ser informado, através de avisos públicos ou por outros meios adequados, como meios eletrónicos sempre que disponíveis, dos elementos a seguir referidos, no início dos processos de tomada de decisão no domínio do ambiente a que se refere o artigo 2.º, n.º 2, e, o mais tardar, logo que seja razoavelmente possível disponibilizar a informação:

a) Pedido de aprovação;

b) O facto de o projeto estar sujeito a um processo de avaliação de impacto ambiental e, se for o caso, o facto de ser aplicável o artigo 7.º;

c) Indicação pormenorizada das autoridades competentes responsáveis pela tomada de decisões, das que podem fornecer informação relevante e daquelas às quais podem ser apresentadas observações ou questões, bem como pormenores do calendário para o envio de observações ou questões;

d) A natureza de possíveis decisões ou o projeto de decisão, caso exista;

e) Indicação da disponibilidade da informação recolhida nos termos do artigo 5.º;

f) Indicação da data e dos locais em que a informação relevante será disponibilizada, bem como os respetivos meios de disponibilização;

g) Informações pormenorizadas sobre as regras de participação do público decorrentes do n.º 5 do presente artigo.

3. Os Estados-Membros devem assegurar que seja disponibilizado ao público em causa, em prazos razoáveis, o acesso:

a) A toda a informação recolhida nos termos do artigo 5.º;

b) De acordo com a legislação nacional, aos principais relatórios e pareceres apresentados à autoridade ou autoridades competentes no momento em que o público em causa deve ser informado nos termos do n.º 2 do presente artigo;

c) De acordo com o disposto na Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente [e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho (JO 2003 L 41, p. 26)], a outra informação não referida no n.º 2 do presente artigo que seja relevante para a decisão nos termos do artigo 8.º desta diretiva e que só esteja disponível depois de o público em causa ser informado nos termos do n.º 2 do presente artigo.

4. Ao público em causa deve ser dada a oportunidade efetiva de participar suficientemente cedo nos processos de tomada de decisão no domínio do ambiente a que se refere o artigo 2.º, n.º 2, devendo ter, para esse efeito, o direito de apresentar as suas observações e opiniões, quando estão ainda abertas todas as opções, à autoridade ou autoridades competentes antes de ser tomada a decisão sobre o pedido de aprovação.

5. Compete aos Estados-Membros estabelecer as regras de informação do público (por exemplo, através da afixação de cartazes numa determinada área ou da publicação em jornais locais) e de consulta do público em causa (por exemplo, por escrito ou por inquérito público).

6. Devem ser fixados prazos razoáveis para as diferentes fases, a fim de permitir que se disponha de tempo suficiente para informar o público e para que o público interessado se possa preparar e possa participar efetivamente ao longo do processo de tomada de decisão em matéria de ambiente sob reserva do disposto no presente artigo.»

9 O artigo 11.º, n.os 1 a 3, desta diretiva prevê:

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

a) Tendo 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.

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

10 O anexo IV da referida diretiva, intitulado «Informações referidas no artigo 5.º, n.º 1», enuncia, no seu ponto 4:

«Uma descrição dos efeitos importantes que o projeto proposto pode ter no ambiente, resultantes:

a) Da existência do projeto;

b) Da utilização dos recursos naturais;

c) Da emissão de poluentes, da criação de perturbações ou da eliminação dos resíduos.»

11 Numa nota de rodapé inserida neste ponto 4, precisa-se que «[e]sta descrição deve mencionar os efeitos diretos e indiretos secundários, cumulativos, a curto, médio e longo prazos, permanentes e temporários, positivos e negativos do projeto».

*Diretiva 2006/118/CE*

12 O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2006/118/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa à proteção das águas subterrâneas contra a poluição e a deterioração (JO 2006, L 372, p. 19), prevê:

«Para efeitos da avaliação do estado químico de uma massa ou grupo de massas de águas subterrâneas nos termos do ponto 2.3 do anexo V da Diretiva [2000/60], os Estados-Membros devem utilizar os seguintes critérios:

a) Normas de qualidade das águas subterrâneas referidas no anexo I;

b) Os limiares que os Estados-Membros devem estabelecer, em conformidade com o procedimento previsto na Parte A do anexo II, para os poluentes, grupos de poluentes e indicadores de poluição que, no território de um Estado-Membro, tenham sido identificados como contribuindo para a caracterização das massas ou grupo de massas de águas subterrâneas como massas de água em risco, tendo em conta pelo menos a lista contida na Parte B do anexo II.

Os limiares aplicáveis ao bom estado químico das águas subterrâneas baseiam-se na proteção da massa de água, em conformidade com os pontos 1, 2 e 3 da Parte A do anexo II, concedendo particular atenção às suas repercussões sobre, e à sua inter-relação com, as águas de superfície associadas e os ecossistemas terrestres e as zonas húmidas diretamente dependentes; devem ser tidos em conta, nomeadamente, conhecimentos de toxicologia humana e de ecotoxicologia.»

13 O artigo 4.º desta diretiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros devem utilizar o procedimento descrito no n.º 2 para avaliar o estado químico de uma massa de águas subterrâneas. Ao recorrer a esse procedimento, os Estados-Membros podem, se tal for adequado, agrupar massas de águas subterrâneas em conformidade com o anexo V da Diretiva [2000/60].

2. Uma massa ou grupo de massas de águas subterrâneas são considerados em bom estado químico sempre que:

a) Os resultados da monitorização relevantes tenham demonstrado que as condições definidas no ponto 2.3.2 do anexo V da Diretiva [2000/60] estão a ser cumpridas;

b) Os valores das normas de qualidade das águas subterrâneas referidos no anexo I e os limiares pertinentes estabelecidos em conformidade com o artigo 3.º e o anexo II não sejam excedidos em nenhum ponto de monitorização nessa massa ou grupo de massas de águas subterrâneas;

c) O valor de uma norma de qualidade das águas subterrâneas ou o limiar sejam excedidos em um ou mais pontos de monitorização, mas uma investigação apropriada em conformidade com o anexo III confirmar que:
   i) Com base na avaliação referida no ponto 3 do anexo III, as concentrações de poluentes que excedam as normas de qualidade ou os limiares aplicáveis às águas subterrâneas não são consideradas como representando um risco ambiental significativo, atendendo, caso pertinente, à extensão da massa de águas afetada;
   ii) As outras condições do bom estado químico das águas subterrâneas fixado no Quadro 2.3.2 do anexo V da Diretiva [2000/60] estão a ser satisfeitas, nos termos do ponto 4 do anexo III da presente diretiva;
   iii) No caso das massas de águas subterrâneas identificadas em conformidade com o n.º 1 do artigo 7.º da Diretiva [2000/60], os requisitos do n.º 3 do artigo 7.º dessa diretiva estão a ser satisfeitos, nos termos do ponto 4 do anexo III da presente diretiva;
   iv) A capacidade da massa de águas subterrâneas, ou de uma das massas do grupo de massas de águas subterrâneas, de sustentar as utilizações humanas não foi diminuída de modo significativo pela poluição.

3. A escolha dos pontos de monitorização das águas subterrâneas deve satisfazer os requisitos do ponto 2.4 do anexo V da Diretiva [2000/60], devendo ser feita de modo a proporcionar uma panorâmica coerente e completa do estado químico das águas subterrâneas e permitir a recolha de dados de monitorização significativos.

4. Os Estados-Membros devem publicar um resumo da avaliação do estado químico das águas subterrâneas nos planos de gestão das bacias hidrográficas nos termos do artigo 13.º da Diretiva [2000/60].

Esse resumo, elaborado ao nível da região hidrográfica visada ou da parte da região hidrográfica internacional situada no território de um Estado-Membro, deve incluir também uma explicação sobre o modo como foram tidos em consideração, na avaliação final, os excessos relativamente às normas de qualidade das águas subterrâneas ou aos limiares em pontos de monitorização específicos.

5. Caso se considere que uma massa de águas subterrâneas está em bom estado químico, nos termos da alínea c) do n.º 2, os Estados-Membros devem, em conformidade com o artigo 11.º da Diretiva [2000/60], tomar as medidas consideradas necessárias para proteger os ecossistemas aquáticos, os ecossistemas terrestres e as utilizações humanas das águas subterrâneas em função da parte da massa representada pelo ponto ou pontos de monitorização em que o valor de uma norma de qualidade ou o limiar de águas subterrâneas foi excedido.»

*Diretiva 2000/60*

14 Nos termos dos considerandos 23 a 26 e 37 da Diretiva 2000/60:

«(23) São necessários princípios comuns para coordenar os esforços dos Estados-Membros para aumentar a proteção das águas comunitárias em termos de quantidade e de qualidade, para promover uma utilização sustentável da água, […], para proteger os ecossistemas aquáticos e terrestres e as zonas húmidas que deles dependem diretamente, e para salvaguardar e desenvolver as potenciais utilizações das águas comunitárias.

(24) A boa qualidade da água assegurará o abastecimento das populações com água potável.

(25) Devem-se estabelecer definições comuns do estado das águas em termos de qualidade e, quando pertinente para efeitos de proteção ambiental, de quantidade. Devem-se definir objetivos ambientais para garantir o bom estado das águas de superfície e subterrâneas em todo o território da Comunidade e para evitar a deterioração do estado das águas.

(26) Os Estados-Membros devem procurar alcançar, pelo menos, o objetivo de um bom estado das águas, através da definição e execução das medidas necessárias em programas integrados de medidas, tendo em conta as exigências comunitárias em vigor. Nos casos em que o estado da água já seja bom, esse estado deve ser mantido. Para as águas subterrâneas, para além dos requisitos de bom estado, deverá ser identificada e invertida qualquer tendência significativa e persistente para o aumento da concentração de poluentes.

[…]

(37) Os Estados-Membros devem identificar as águas utilizadas para captação para consumo humano e garantir o cumprimento da Diretiva 80/778/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1980, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano [(JO 1980, L 229, p. 11)].»

15 O artigo 1.º desta diretiva define o objeto desta última do seguinte modo:

«O objetivo da presente diretiva é estabelecer um enquadramento para a proteção das águas de superfície interiores, das águas de transição, das águas costeiras e das águas subterrâneas que:

a) Evite a continuação da degradação e proteja e melhore o estado dos ecossistemas aquáticos, e também dos ecossistemas terrestres e zonas húmidas diretamente dependentes dos ecossistemas aquáticos, no que respeita às suas necessidades em água;

b) Promova um consumo de água sustentável, baseado numa proteção a longo prazo dos recursos hídricos disponíveis;

[…]

d) Assegure a redução gradual da poluição das águas subterrâneas e evite a agravação da sua poluição; e

[…]

contribuindo, dessa forma, para:

— o fornecimento em quantidade suficiente de água superficial e subterrânea de boa qualidade, conforme necessário para uma utilização sustentável, equilibrada e equitativa da água,

— reduzir significativamente a poluição das águas subterrâneas,

— […]»

16 O artigo 2.º da referida diretiva contém as seguintes definições nos seus pontos 2, 12, 19, 20, 25, 28, 31 e 33:

«2. "Águas subterrâneas": todas as águas que se encontram abaixo da superfície do solo na zona de saturação e em contacto direto com o solo ou com o subsolo.

[…]

12. "Massa de águas subterrâneas": um meio de águas subterrâneas delimitado que faz parte de um ou mais aquíferos.

[…]

19. "Estado das águas subterrâneas": a expressão global do estado em que se encontra uma determinada massa de águas subterrâneas, definido em função do pior dos dois estados, quantitativo ou químico, dessas águas.

20. "Bom estado das águas subterrâneas": o estado em que se encontra uma massa de águas subterrâneas quando os seus estados quantitativo e químico são considerados, pelo menos, "bons".

[…]

25. "Bom estado químico das águas subterrâneas": o estado químico de uma massa de água subterrânea que preencha todas as condições definidas no quadro 2.3.2 do anexo V.

[…]

28. "Bom estado quantitativo": o estado definido no quadro 2.1.2 do anexo V.

[…]

31. "Poluente": qualquer das substâncias suscetíveis de provocar poluição, especialmente as incluídas na lista do anexo VIII.

[…]

33. "Poluição": a introdução direta ou indireta, em resultado da atividade humana, de substâncias ou de calor no ar, na água ou no solo, que possa ser prejudicial para a saúde humana ou para a qualidade dos ecossistemas aquáticos ou dos ecossistemas terrestres diretamente dependentes dos ecossistemas aquáticos, que dê origem a prejuízos para bens materiais, ou que prejudique ou interfira com o valor paisagístico/recreativo ou com outras utilizações legítimas do ambiente.»

17 O artigo 4.º, n.º 1, alíneas a) e b), da mesma diretiva tem a seguinte redação:

«1. Ao garantir a operacionalidade dos programas de medidas especificados nos planos de gestão de bacias hidrográficas:

a) Para as águas de superfície
   i) Os Estados-Membros aplicarão as medidas necessárias para evitar a deterioração do estado de todas as massas de águas de superfície, em aplicação dos n.os 6 e 7 e sem prejuízo do disposto no n.º 8;
   ii) Os Estados-Membros protegerão, melhorarão e recuperarão todas as massas de águas de superfície, sob reserva de aplicação da alínea iii) para as massas de água artificiais e fortemente modificadas, com o objetivo de alcançar um bom estado das águas de superfície 15 anos, o mais tardar, a partir da entrada em vigor da presente diretiva nos termos do anexo V, sob reserva da aplicação das prorrogações determinadas nos termos do n.º 4 e da aplicação dos n.os 5, 6 e 7 e sem prejuízo do disposto no n.º 8;
   iii) Os Estados-Membros protegerão e melhorarão o estado de todas as massas de água artificiais e fortemente modificadas, a fim de alcançar um bom potencial ecológico e um bom estado químico das águas de superfície 15 anos, o mais tardar, a partir da entrada em vigor da

presente diretiva, nos termos do disposto no anexo V, sem prejuízo da aplicação das prorrogações determinadas nos termos do n.º 4 e da aplicação dos n.os 5, 6 e 7, bem como do n.º 8;

iv) Os Estados-Membros aplicarão as medidas necessárias nos termos dos n.os 1 e 8 do artigo 16.º, a fim de reduzir gradualmente a poluição provocada por substâncias prioritárias e suprimir as emissões, descargas e perdas de substâncias perigosas prioritárias,

sem prejuízo dos acordos internacionais pertinentes para as partes em causa referidos no artigo 1.º;

b) Para as águas subterrâneas

i) Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias a fim de evitar ou limitar a descarga de poluentes nas águas subterrâneas e de evitar a deterioração do estado de todas as massas de água, sob reserva de aplicação dos n.os 6 e 7 e sem prejuízo do disposto no n.º 8 do presente artigo, sob condição de aplicação da alínea j) do n.º 3 do artigo 11.º;

ii) Os Estados-Membros protegerão, melhorarão e reconstituirão todas as massas de água subterrâneas, garantirão o equilíbrio entre as captações e as recargas dessas águas, com o objetivo de alcançar um bom estado das águas subterrâneas, 15 anos, o mais tardar, a partir da entrada em vigor da presente diretiva, de acordo com o disposto no anexo V, sem prejuízo da aplicação das prorrogações determinadas nos termos do n.º 4 e da aplicação dos n.os 5, 6 e 7, bem como do n.º 8 do presente artigo e sob condição de aplicação da alínea j) do n.º 3 do artigo 11.º;

iii) Os Estados-Membros aplicarão as medidas necessárias para inverter quaisquer tendências significativas persistentes para o aumento da concentração de poluentes que resulte do impacto da atividade humana, por forma a reduzir gradualmente a poluição das águas subterrâneas.

As medidas destinadas a inverter a tendência serão aplicadas em conformidade com os n.os 2, 4 e 5 do artigo 17.º, tendo em conta as normas aplicáveis estabelecidas na legislação comunitária pertinente, sob reserva de aplicação dos n.os 6 e 7 e sem prejuízo do disposto no n.º 8;»

18 O artigo 4.º, n.º 4, alínea c), da Diretiva 2000/60 prevê:

«4. Os prazos estabelecidos no n.º 1 podem ser prorrogados para efeitos de uma realização gradual dos objetivos para as massas de água, desde que não se verifique mais nenhuma deterioração no estado da massa de água afetada ou se verifiquem todas as seguintes condições:

[…]

c) As prorrogações sejam limitadas a períodos que não excedam o período abrangido por duas novas atualizações do plano de gestão de bacia hidrográfica, exceto nos casos em que as condições naturais sejam tais que os objetivos não possam ser alcançados nesse período;»

19 O artigo 4.º, n.º 7, alíneas a) a d), desta diretiva tem a seguinte redação:

«7. Não se considerará que os Estados-Membros tenham violado o disposto na presente diretiva quando:

— o facto de não se restabelecer o bom estado das águas subterrâneas, o bom estado ecológico ou, quando aplicável, o bom potencial ecológico, ou de não se conseguir evitar a deterioração do estado de uma massa de águas de superfície ou subterrâneas, resultar de alterações recentes das características físicas de uma massa de águas de superfície ou de alterações do nível de massas de águas subterrâneas, ou

— o facto de não se evitar a deterioração do estado de uma massa de água de excelente para bom resultar de novas atividades humanas de desenvolvimento sustentável,

e se encontrarem preenchidas todas as seguintes condições:

a) Sejam tomadas todas as medidas exequíveis para mitigar o impacto negativo sobre o estado da massa de água;

b) As razões que explicam as alterações estejam especificamente definidas e justificadas no plano de gestão de bacia hidrográfica exigido nos termos do artigo 13.º e os objetivos sejam revistos de seis em seis anos;

c) As razões de tais modificações ou alterações sejam de superior interesse público e/ou os benefícios para o ambiente e para a sociedade decorrentes da realização dos objetivos definidos no n.º 1 sejam superados pelos benefícios das novas modificações ou alterações para a saúde humana, para a manutenção da segurança humana ou para o desenvolvimento sustentável; e

d) Os objetivos benéficos decorrentes dessas modificações ou alterações da massa de água não possam, por motivos de exequibilidade técnica ou de custos desproporcionados, ser alcançados por outros meios que constituam uma opção ambiental significativamente melhor.»

20 O artigo 13.º, n.º 7, da referida diretiva dispõe:

«Os planos de gestão de bacia hidrográfica serão avaliados e atualizados o mais tardar 15 anos a contar da data de entrada em vigor da presente diretiva e, posteriormente, de seis em seis anos.»

21 O artigo 17.º da mesma diretiva, intitulado «Estratégias para prevenir e controlar a poluição das águas subterrâneas», prevê nos seus n.os 1 e 2:

«1. O Parlamento Europeu e o Conselho [da União Europeia] aprovarão medidas específicas para prevenir e controlar a poluição das águas subterrâneas. Essas medidas visarão alcançar um bom estado químico das águas subterrâneas nos termos do n.º 1, alínea b), do artigo 4.º e serão adotadas por deliberação baseada em proposta apresentada pela Comissão [Europeia], no prazo de dois anos após a entrada em vigor da presente diretiva, em conformidade com os procedimentos estabelecidos no Tratado.

2. Ao propor as medidas, a Comissão terá em conta a análise efetuada nos termos do artigo 5.º e do anexo II. As medidas serão propostas mais cedo se houver dados disponíveis e deverão incluir:

a) Os critérios de avaliação do bom estado químico das águas subterrâneas, conformes com o ponto 2.2 do anexo II e os pontos 2.3.2 e 2.4.5 do anexo V;

[…]»

22 O ponto 2.3 do anexo V da Diretiva 2000/60 tem por objeto a avaliação do estado químico das águas subterrâneas. O ponto 2.3.1 deste anexo menciona a «condutividade» e as «concentrações de poluentes» como os «[p]arâmetros para a determinação do estado químico» das águas subterrâneas.

23 O ponto 2.3.2 do anexo V desta diretiva define o «bom estado químico» das águas subterrâneas do seguinte modo:

«Definição do bom estado químico das águas subterrâneas

| Elementos | Bom estado |
|---|---|
| Geral | A composição química da massa de águas subterrâneas é tal que as concentrações de poluentes:<br>— conforme especificado adiante, não apresentam os efeitos de intrusões salinas ou outras<br>— não ultrapassam as normas de qualidade aplicáveis nos termos de outros instrumentos jurídicos comunitários relevantes de acordo com o artigo 17.º<br>— não são de molde a impedir que sejam alcançados os objetivos ambientais especificados nos termos do artigo 4.º para as águas de superfície associadas, nem a reduzir significativamente a qualidade química ou ecológica dessas massas, nem a provocar danos significativos nos ecossistemas terrestres diretamente dependentes da massa de águas subterrâneas |
| […] | […]» |

24 O ponto 2.4 do anexo V da referida diretiva tem por objeto a monitorização do estado químico das águas subterrâneas e prevê, nomeadamente, no seu ponto 2.4.1, que «[a rede de monitorização das águas subterrâneas] será concebida de modo a proporcionar uma panorâmica coerente e completa do estado químico das águas subterrâneas em cada bacia hidrográfica, bem como a permitir detetar a presença de tendências a longo prazo, antropogenicamente induzidas, para o aumento das concentrações de poluentes».

25 O ponto 2.4.5 do anexo V da mesma diretiva tem por objeto a interpretação e a apresentação do estado químico das águas subterrâneas. Tem a seguinte redação:

«Na avaliação do estado químico, os resultados de cada um dos pontos de monitorização de uma massa de águas subterrâneas serão agregados como um conjunto para essa massa de água. Sem prejuízo das diretivas pertinentes, para que uma massa de águas subterrâneas atinja um bom estado no tocante aos parâmetros químicos para os quais foram fixadas normas de qualidade ambiental na legislação comunitária, devem ser satisfeitas as seguintes condições:

— calcular-se o valor médio dos resultados da monitorização de cada ponto da massa ou grupo de massas de águas subterrâneas, e

— de acordo com o disposto no artigo 17.º, estes valores médios serão utilizados para demonstrar o cumprimento do requisito de um bom estado químico das águas subterrâneas.

Sob reserva do disposto no ponto 2.5, os Estados-Membros elaborarão um mapa do estado químico das águas subterrâneas, colorido de acordo com o seguinte esquema:

Bom verde

Medíocre vermelho

[…]

Estes mapas constarão do plano de gestão de bacia hidrográfica.»

### *Direito alemão*

26 O § 46 da Verwaltungsverfahrensgesetz (Lei do Procedimento Administrativo), de 23 de janeiro de 2003 (BGBl. 2003 I, p. 102), relativo aos efeitos dos vícios processuais e formais, dispõe:

«A anulação de um ato administrativo que não esteja ferido de nulidade nos termos do § 44 não pode ser requerida pelo simples facto de esse ato ter sido adotado em violação das regras processuais ou de formalidades ou de uma competência territorial, quando for manifesto que essa violação não teve qualquer incidência no mérito da decisão.»

27 O § 4 da Umweltrechtsbehelfsgesetz (Lei Relativa aos Recursos em Matéria de Ambiente), de 7 de dezembro de 2006 (BGBl. 2006 I, p. 2816), na sua versão publicada em 23 de agosto de 2017 (BGBl. 2017 I, p. 3290), tem a seguinte redação:

«(1) A anulação de uma decisão de aprovação de um projeto visada no § 1, n.º 1, primeiro período, pontos 1 a 2b), pode ser requerida quando:

1. não se tenha procedido, nem mesmo *a posteriori*,
   a) a uma avaliação ambiental exigida pelas disposições da Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung [(Lei Relativa à Avaliação dos Efeitos no Ambiente), de 24 de fevereiro de 2010 (BGBl. 2010 I, p. 94)], […] ou
   b) a um exame prévio, caso a caso, da necessidade de realizar uma avaliação ambiental, exigido pelas disposições da Lei Relativa à Avaliação dos Efeitos no Ambiente

   […]

2. uma participação obrigatória do público exigida na aceção do § 18 da Lei Relativa à Avaliação dos Efeitos no Ambiente ou na aceção do § 10 da Bundes-Immissionsschutzgesetz [(Lei Federal Relativa ao Controlo de Emissões)] não tenha sido realizada, nem mesmo *a posteriori*, ou

3. tenha ocorrido outro vício processual que
   a) não tenha sido sanado,
   b) seja comparável, pela sua natureza e pela sua gravidade, aos vícios referidos nos pontos 1 e 2;
   c) tenha privado o público em causa da possibilidade, prevista pela lei, de participar no processo de tomada de decisão; essa participação no processo de tomada de decisão deve incluir, nomeadamente, o acesso a documentos, que devem ser disponibilizados ao público para consulta.

[…]

(1a) O § 46 do Código do Procedimento Administrativo […] é aplicável aos erros processuais não abrangidos pelo n.º 1 do presente parágrafo. Se o tribunal não puder determinar se um erro processual na aceção do primeiro período influenciou a decisão sobre matéria de fundo, presume-se que foi esse o caso.

[…]

(3) Os n.os 1 a 2 aplicam-se aos recursos judiciais interpostos por

1. pessoas, a título do § 61, ponto 1, do Verwaltungsgerichtsordnung [(Código do Procedimento Administrativo), de 21 de janeiro de 1960 (BGBl. 1960 I, p. 17)], e associações, a título do § 61, ponto 2, deste código, bem como por

2. associações que satisfaçam os requisitos do § 3, n.º 1, ou do § 2, n.º 2.

O n.º 1, primeiro período, ponto 3, é aplicável aos recursos interpostos por pessoas e associações, a título do primeiro período, ponto 1, não podendo a anulação de uma decisão ser pedida se o erro processual tiver privado o interessado da possibilidade, prevista pela lei, de participar no processo de tomada de decisão.

[…]»

**Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

28 Por decisão de 27 de setembro de 2016 (a seguir «decisão controvertida»), o distrito de Detmold (a seguir «autoridade de licenciamento») aprovou, a pedido do Gabinete de construção de estradas do Land da Renânia do Norte-Vestefália, a construção do troço da autoestrada A 33/estrada federal B 61 contendo três a quatro vias numa distância de cerca de 3,7 quilómetros.

29 Esta decisão autorizava o dono da obra a evacuar as águas pluviais que correm nas superfícies rodoviárias em três massas de água de superfície ou nas águas subterrâneas. A este respeito, a decisão continha, tanto para a descarga das águas pluviais nas águas de superfície como para a sua infiltração nas águas subterrâneas, numerosas disposições anexas destinadas a garantir a proteção das águas.

30 Os documentos relativos ao projeto em causa foram disponibilizados ao público durante o período compreendido entre 30 de agosto e 29 de setembro de 2010. Enquanto os documentos relativos à circulação, à proteção das espécies e à fauna foram mencionados no anúncio dessa disponibilização, o mesmo não aconteceu com os documentos relativos à proteção contra o ruído e à drenagem das águas, o que suscitou certas objeções por parte do público.

31 Tendo em conta o procedimento de consulta, o dono da obra procedeu a diversas modificações do plano, relativas, nomeadamente, à drenagem das águas pluviais. Além disso, elaborou uma «página de rosto» que enumerava os documentos disponibilizados ao público. Foram levantadas novas objeções pelo público por ocasião da nova consulta organizada durante o período compreendido entre 19 de maio e 18 de junho de 2014.

32 Na sequência da aprovação do projeto em causa, os recorrentes no processo principal, que foram alvo de uma expropriação ou que dispunham, no perímetro do projeto, de um poço doméstico para o seu abastecimento individual de água potável, interpuseram recurso para o órgão jurisdicional de reenvio, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal, Alemanha). No âmbito deste recurso, esse órgão jurisdicional está obrigado a proceder a um exame completo da legalidade da referida decisão.

33 A este respeito, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) salienta que, antes da aprovação do plano de construção, as massas de água em causa não foram objeto de nenhum controlo documentado relativo à sua proteção.

34 É verdade que a autoridade de licenciamento afirmou que, durante o processo de aprovação, tinha sido efetuado um controlo das massas de água em causa. Todavia, só durante o processo contencioso é que essa autoridade forneceu um estudo técnico, de 48 páginas no total, relativo à drenagem das águas, que descrevia as massas de água em causa e os efeitos do projeto em causa nos seus elementos qualitativos (a seguir «estudo técnico relativo à drenagem das águas»). É por este motivo que o órgão jurisdicional de reenvio considera que o público não foi suficientemente informado, durante o procedimento de aprovação, dos efeitos do projeto no ambiente, pelo que esse procedimento enferma de um vício processual.

35 Ora, no caso em apreço, segundo o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal), este vício processual não é suscetível de implicar a anulação da decisão controvertida, uma vez que não houve efeitos no ambiente na aceção dessa decisão. Neste caso, por força do direito alemão aplicável, esse vício processual só pode ser invocado por um recorrente individual e só pode implicar a anulação da decisão de aprovação do plano se esse recorrente tiver sido efetivamente privado da possibilidade de participar no processo de tomada de decisão.

36 Em seguida, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre a questão de saber se está excluído que o controlo destinado à proibição de deterioração das massas de água afetadas por um projeto só possa ocorrer após a adoção da decisão de aprovação. Considera que a Diretiva 2000/60 pode exigir que o referido controlo seja efetuado antes desse momento, no âmbito de um procedimento administrativo transparente. Isso implica que não incumbe aos órgãos jurisdicionais, em sede de um processo contencioso, mas sim às autoridades administrativas competentes, efetuar as diligências necessárias e elaborar a documentação exigida.

37 Se esta interpretação da Diretiva 2000/60 for acolhida, o órgão jurisdicional de reenvio considera que lhe cabe decidir se, no processo principal, o procedimento administrativo devia ser reaberto a fim de se proceder a uma nova consulta pública.

38 Neste contexto, é necessário responder à questão de saber se os documentos disponibilizados ao público nos termos do artigo 6.º da Diretiva 2011/92 devem sistematicamente conter um relatório relativo ao respeito da regulamentação relativa à qualidade da água. O Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) considera que, quando um dono de obra procede a um controlo das condições previstas na Diretiva 2000/60, o relatório que submete à autoridade de licenciamento deve ser considerado um dos «principais relatórios», na aceção do artigo 6.º, n.º 3, alínea b), da Diretiva 2011/92, e deve, por conseguinte, estar acessível durante a fase de consulta pública.

39 Todavia, segundo a jurisprudência do Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal), nem sempre é necessária uma nova participação do público. Com efeito, no caso vertente, o estudo técnico relativo à drenagem das águas só foi redigido após a prolação do Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), e, portanto, após a fase de consulta pública. Nesta situação muito específica, pode passar-se sem uma nova participação do público, na medida em que os diferentes documentos acessíveis ao público antes da aprovação do projeto preencham duas condições. Por um lado, esses documentos devem conter, no essencial, as mesmas informações que um relatório que examine, à luz dos critérios previstos na Diretiva 2000/60, os efeitos do projeto na água. Por outro lado, é necessário que os documentos disponíveis e o referido relatório conduzam às mesmas conclusões.

40 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio considera que a obrigação de prevenir a deterioração do estado das massas de água diz simultaneamente respeito às águas de superfície e às águas subterrâneas e que as considerações que decorrem do Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433) no que respeita às águas de superfície são largamente transponíveis para as águas subterrâneas. Todavia, para determinar se há ou não deterioração do estado químico de uma massa de água subterrânea, a Diretiva 2000/60 apenas distingue o «bom estado» do «estado medíocre». Além disso, em conformidade com o ponto 2.4.5 do anexo V desta diretiva, uma deterioração verificada localmente só pode ser tida em conta se afetar a massa de água em causa na sua totalidade.

41 Tendo em conta o Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433), o órgão jurisdicional de reenvio considera que há deterioração do estado químico de uma massa de água em duas situações: por um lado, quando pelo menos um dos elementos de qualidade, referidos no anexo V da Diretiva 2000/60, não cumpra, em razão do projeto, um dos parâmetros aplicáveis, e, por outro, quando a concentração de poluentes que já seja superior a um limiar em vigor aumente ainda mais.

42 Quanto aos valores-limite em vigor, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) considera que se deve remeter para a Diretiva 2006/118, mas que, no caso em apreço, não se verifica nenhuma deterioração das massas de água subterrâneas.

43 Por último, o órgão jurisdicional de reenvio considera que as obrigações de prevenir a deterioração e de melhorar o estado das massas de água, referidas no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/60, não implicam que todos os membros do público afetado por um projeto e que invocam uma violação dos seus direitos tenham legitimidade para impugnar uma decisão que viole essas obrigações. Com efeito, nos termos do direito alemão aplicável, um recurso de um recorrente individual só é admissível se esse recorrente invocar a violação de disposições que visem, pelo menos em parte, proteger os seus próprios direitos.

44 Tanto a obrigação de prevenir a deterioração do estado das massas de água como a de as melhorar devem ser respeitadas pelas autoridades públicas. Todavia, no direito alemão, estas obrigações não conferem nenhum direito subjetivo aos particulares eventualmente afetados pelo impacto de um projeto na água. As referidas obrigações estabelecem objetivos de gestão da água e servem exclusivamente o interesse público.

45 A este respeito, decorre dos Acórdãos de 15 de outubro de 2015, Comissão/Alemanha (C-137/14, EU:C:2015:683), de 8 de novembro de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838), e de 20 de dezembro de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation (C-664/15, EU:C:2017:987), que é suficiente que as associações de proteção do ambiente disponham da possibilidade de pedir a fiscalização do cumprimento da legislação da União em matéria de ambiente que serve o interesse público. Esta conceção do direito de recurso corresponde à do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92 e do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

46 Contudo, resulta dos considerandos 24 e 37 e do artigo 1.º, primeiro travessão, da Diretiva 2000/60 que esta diretiva protege a água não apenas enquanto componente do ecossistema mas também para efeitos do abastecimento da população em água potável. Por conseguinte, deve considerar-se que as obrigações que esta diretiva estabelece contribuem para a proteção da saúde humana. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (Acórdãos de 25 de julho de 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447; de 8 de novembro de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK, C-243/15, EU:C:2016:838; e de 20 de dezembro de 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987), as pessoas cuja saúde é ameaçada pela violação das disposições imperativas de uma diretiva devem poder invocá-las perante o juiz nacional competente.

47 Atendendo a estas considerações, não está excluído que, visto disporem de um poço doméstico no perímetro do projeto em causa, os recorrentes no processo principal possam invocar uma violação da proibição de deterioração e da obrigação de melhorar o estado das massas de água, previstas pela Diretiva 2000/60, quando a sua saúde possa ser ameaçada pelo incumprimento das referidas obrigações.

48 Nestas condições, o Bundesverwaltungsgericht (Tribunal Administrativo Federal) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) Deve o artigo 11.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva [2011/92] ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma disposição do direito nacional segundo a qual um recorrente que não seja uma associação de defesa do ambiente reconhecida apenas pode [pedir] a anulação de uma decisão por erro processual quando esse erro processual o tenha privado da possibilidade de participar, prevista por lei, no processo de tomada de decisão?

2) a) Deve o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i) a iii), da Diretiva [2000/60] ser interpretado no sentido de que contém não apenas um critério de avaliação material mas igualmente indicações para o processo administrativo de licenciamento?

b) Em caso de resposta afirmativa à questão a): A participação do público nos termos do artigo 6.º da Diretiva 2011/92 [deve] obrigatoriamente [ter por objeto] os documentos [respeitantes à avaliação efetuada em conformidade com a] legislação relativa à água na aceção referida ou pode fazer-se uma distinção consoante o momento de elaboração do documento e a sua complexidade?

3) Deve o conceito de "deterioração do estado de uma massa de água subterrânea" do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), i), da Diretiva 2000/60, ser interpretado no sentido de que existe uma deterioração do estado químico de uma massa de água subterrânea quando, devido ao projeto, tenha sido ultrapassado pelo menos um parâmetro de uma norma de qualidade ambiental, e [— independentemente da resposta — no sentido de que, quando já tiver] sido ultrapassado um certo limiar de um poluente, qualquer outro aumento (mensurável) da concentração representa uma deterioração?

4) a) Deve o artigo 4.º da Diretiva 2000/60 [ser interpretado] — tendo em consideração o seu efeito direto vinculativo (artigo 288.º TFUE) e a garantia de tutela jurisdicional efetiva (artigo 19.º TUE) — […] no sentido de que todos os membros do público afetado por um projeto que aleguem que o licenciamento do projeto viola os seus direitos podem […] invocar em juízo [, entre outros,] violações da proibição legal de deterioração da água e da obrigação de melhoria [impostas pela legislação relativa à água]?
b) Em caso de resposta negativa à questão a): Deve o artigo 4.º da Diretiva 2000/60 [ser interpretado] — tendo em consideração os seus objetivos — […] no sentido de que [pelo menos] os recorrentes que mantêm poços domésticos nas imediações do troço de estrada planeado [para o seu abastecimento individual] podem invocar em juízo violações da proibição […] de deterioração e da obrigação de melhoria [impostas pela legislação relativa à água]?»

## Quanto às questões prejudiciais

### *Quanto à primeira questão*

49 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 11.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2011/92 deve ser interpretado no sentido de que permite aos Estados-Membros prever que um pedido de anulação da decisão de aprovação de um projeto por vício processual só é admissível se a irregularidade em causa tiver privado o recorrente do seu direito de participar no processo de tomada de decisão em matéria de ambiente, garantido pelo artigo 6.º desta diretiva.

50 Decorre da decisão de reenvio que o projeto em causa, a saber, a construção de um troço de autoestrada, foi submetido, antes da sua aprovação, a uma avaliação dos seus efeitos no ambiente. Em particular, esse projeto era suscetível de ter um impacto no estado das massas de água de superfície e subterrâneas situadas no perímetro do projeto, nomeadamente devido à drenagem das águas pluviais. Todavia, antes da adoção da decisão controvertida, não foi disponibilizada ao público nenhuma documentação relativa aos efeitos do projeto nas águas e ao respeito das obrigações decorrentes, em especial, do artigo 4.º da Diretiva 2000/60. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a aprovação do projeto em causa enferma, consequentemente, de um vício processual.

51 Decorre igualmente da decisão de reenvio que, durante o processo de aprovação do projeto, foi efetuado um controlo das massas de água em causa, sem ter sido documentado. O estudo técnico relativo à drenagem das águas, que contém indicações relativas ao exame do cumprimento das obrigações decorrentes do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/60, só foi elaborado após a aprovação do projeto.

52 Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio sublinha que o projeto em causa respeita a obrigação de prevenir a deterioração do estado das massas de água, prevista no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/60. Perante o aumento mínimo da taxa de cloro, que se manterá abaixo dos valores-limite aplicáveis, este projeto não implicará provavelmente uma deterioração da qualidade das águas. Consequentemente, é manifesto que o vício processual invocado pelos recorrentes no processo principal não teve impacto no sentido da decisão controvertida.

53 É com base nesta última premissa que se deve responder à primeira questão submetida ao Tribunal de Justiça.

54 Importa recordar que, segundo o artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92, os Estados-Membros devem velar por que, de acordo com o seu sistema jurídico nacional na matéria, os membros do «público em causa», quer tenham um interesse suficiente quer invoquem a violação de um direito, sempre que o direito administrativo processual de um Estado-Membro assim o exija como requisito prévio, possam interpor recurso para impugnar a legalidade substantiva ou processual das decisões, atos ou omissões abrangidos pelas disposições desta diretiva.

55 Assim, a admissibilidade de um recurso pode estar condicionada a um «interesse suficiente em agir» ou a que o recorrente invoque a «violação de um direito», dependendo de qual destes dois requisitos se encontrar estabelecido na legislação nacional (v., neste sentido, Acórdão de 16 de abril de 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, n.º 33).

56 O artigo 11.º, n.º 3, da Diretiva 2011/92 prevê que os Estados-Membros devem determinar o que constitui um interesse suficiente em agir e a violação de um direito, de acordo com o objetivo que consiste em proporcionar ao público em causa um vasto acesso à justiça.

57 A este respeito, o Tribunal de Justiça declarou que o legislador nacional pode limitar os direitos cuja violação é suscetível de ser invocada por um particular para interpor um recurso judicial contra uma decisão, um ato ou uma omissão visados no artigo 10.º-A da Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 1985, L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9), atual artigo 11.º da Diretiva 2011/92, unicamente aos direitos subjetivos públicos, ou seja, aos direitos individuais que, segundo o direito nacional, podem ser qualificados de direitos subjetivos públicos (v., neste sentido, Acórdãos de 12 de maio de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09, EU:C:2011:289, n.º 45; de 16 de abril de 2015, Gruber, C-570/13, EU:C:2015:231, n.º 40; e de 15 de outubro de 2015, Comissão/Alemanha, C-137/14, EU:C:2015:683, n.º 33).

58 O Tribunal de Justiça declarou igualmente que, sempre que um vício não tenha consequências suscetíveis de afetar o sentido da decisão impugnada, não se pode considerar que viola os direitos de quem o invoca (v., neste sentido, Acórdão de 7 de novembro de 2013, Gemeinde Altrip e o., C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 49).

59 Assim, tendo em conta que o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 deixa aos Estados-Membros uma margem de manobra considerável para determinar o que constitui uma violação de um direito na aceção desse artigo 11.º, n.º 1, alínea b), o direito nacional pode não reconhecer essa violação se se demonstrar a possibilidade de que, segundo as circunstâncias do caso, a decisão impugnada não teria sido diferente sem a irregularidade processual invocada (v., neste sentido, Acórdão de 7 de novembro de 2013, Gemeinde Altrip e o., C-72/12, EU:C:2013:712, n.ºs 50 e 51).

60 Por conseguinte, uma regulamentação nacional que subordina a admissibilidade dos recursos dos particulares à condição de estes invocarem uma violação de um direito e que, ao mesmo tempo, permite aos particulares invocar um vício processual que afeta a participação do público no processo

de tomada de decisão, mesmo que esse vício não tenha tido impacto no sentido da decisão em causa, abre uma via de recurso também nos casos em que o artigo 11.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2011/92 não o exige.

61 Por conseguinte, o legislador nacional pode subordinar a admissibilidade de um recurso de anulação da decisão de aprovação de um projeto por vício processual, quando este último não seja suscetível de alterar o sentido dessa decisão, à condição de ter efetivamente privado os recorrentes do seu direito de participar no processo de tomada de decisão.

62 Para todos os efeitos úteis, importa ainda indicar que, como é sublinhado no n.º 90, segundo travessão, do presente acórdão, na falta, no dossiê disponibilizado ao público, dos dados necessários para avaliar os efeitos de um projeto na água, o público não está em condições de participar utilmente no processo de tomada de decisão.

63 Atendendo às considerações anteriores, há que responder à primeira questão submetida que o artigo 11.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2011/92 deve ser interpretado no sentido de que permite aos Estados-Membros prever que, quando um vício processual que fere a decisão de aprovação de um projeto não seja suscetível de alterar o sentido dessa decisão, o pedido de anulação da referida decisão só é admissível se a irregularidade em causa tiver privado o recorrente do seu direito de participar no processo de tomada de decisão em matéria de ambiente, garantido pelo artigo 6.º desta diretiva.

***Quanto à segunda questão***

64 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2000/60 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que o controlo do cumprimento das obrigações nele previstas só possa ocorrer depois de o projeto ter sido aprovado.

65 Se for esse o caso, o órgão jurisdicional de reenvio pretende ainda saber se há que interpretar o artigo 6.º da Diretiva 2011/92 no sentido de que as informações que têm de ser disponibilizadas ao público durante o processo de aprovação de um projeto devem sempre incluir documentos que incluam um exame desse projeto à luz das obrigações estabelecidas pela Diretiva 2000/60.

66 No que respeita à primeira parte da segunda questão, há que salientar, a título preliminar, que as interrogações do órgão jurisdicional de reenvio dizem respeito não apenas às obrigações previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2000/60, no caso das águas de superfície, mas também às previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), desta diretiva, no caso das águas subterrâneas.

67 De acordo com o artigo 1.º, alínea a), da Diretiva 2000/60, esta tem por objeto estabelecer um enquadramento para a proteção das águas de superfície interiores, das águas de transição, das águas costeiras e das águas subterrâneas que evite a continuação da degradação e proteja e melhore o estado dos ecossistemas aquáticos assim como dos ecossistemas terrestres que deles dependem diretamente.

68 A este respeito, há que recordar que o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2000/60 impõe dois objetivos distintos, embora intrinsecamente associados. Por um lado, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), da Diretiva 2000/60, os Estados-Membros aplicarão as medidas necessárias para evitar a deterioração do estado de todas as massas de águas de superfície (obrigação de evitar a deterioração). Por outro lado, em aplicação do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), ii) e iii), os Estados-Membros protegerão, melhorarão e restaurarão todas as massas de águas de superfície a fim de alcançar um «bom estado», o mais tardar no final de 2015 (obrigação de melhoria) (Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 39).

69 O artigo 4.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2000/60 estabelece, para as águas subterrâneas, obrigações em grande parte idênticas às previstas para as águas de superfície. Por um lado, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), i), da Diretiva 2000/60, os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias a fim de evitar ou limitar a descarga de poluentes nas águas subterrâneas e de evitar a deterioração do estado de todas as massas de água (obrigação de evitar a deterioração). Por outro lado, em aplicação deste artigo 4.º, n.º 1, alínea b), ii) e iii), os Estados-Membros protegerão, melhorarão e reconstituirão todas as massas de água subterrâneas com o objetivo de alcançar um «bom estado» o mais tardar no final de 2015 (obrigação de melhoria).

70 Por conseguinte, como salientou o advogado-geral no n.º 56 das suas conclusões, os objetivos da Diretiva 2000/60 para as águas de superfície e subterrâneas são semelhantes.

71 A este respeito, importa recordar que o objetivo da Diretiva 2000/60 consiste em alcançar, através de uma ação coordenada, o «bom estado» de todas as águas de superfície e subterrâneas da União Europeia até 2015. Quer a obrigação de melhoria quer a obrigação de evitar a deterioração do estado das massas de água visam esse objetivo qualitativo (v., neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, n.os 37, 38 e 41).

72 Além disso, decorre do enunciado, da sistemática e da finalidade do artigo 4.º da Diretiva 2000/60 que, à semelhança das obrigações previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), para as águas de superfície, que, conforme o Tribunal de Justiça salientou no Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 43), têm caráter vinculativo, as obrigações previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), para as águas subterrâneas têm igualmente esse caráter.

73 Conclui-se que o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/60 não se limita a enunciar, através de uma formulação programática, simples objetivos de planeamento de gestão, mas tem efeitos vinculativos, uma vez determinado o estado ecológico da massa de água em causa em cada etapa do procedimento descrito por esta diretiva.

74 O artigo 4.º da Diretiva 2000/60 não contém apenas obrigações de planeamento a mais longo prazo previstas por planos de gestão e programas de medidas, mas diz também respeito a projetos concretos aos quais se aplica igualmente a proibição de deterioração do estado das massas de água. Um Estado-Membro está, por conseguinte, obrigado a recusar a aprovação de um projeto quando este último for suscetível de deteriorar o estado da massa de água em causa ou de comprometer a obtenção de um «bom estado» das massas de água de superfície ou subterrâneas, sem prejuízo das derrogações igualmente previstas neste artigo 4.º (v., neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, n.os 47, 48 e 50).

75 Mais precisamente, tal como o Tribunal de Justiça declarou, quando um projeto é suscetível de acarretar efeitos negativos para a água, só pode ser aprovado se estiverem reunidos os requisitos previstos no artigo 4.º, n.º 7, alíneas a) a d), daquela diretiva. Cabe às autoridades nacionais competentes para aprovar um projeto controlar se esses requisitos estão preenchidos antes de procederem a essa aprovação, sem prejuízo de uma eventual fiscalização jurisdicional l (v., neste sentido, Acórdão de 1 de junho de 2017, Folk, C-529/15, EU:C:2017:419, n.os 36 e 39).

76 Decorre das considerações anteriores que, no decurso do processo de aprovação de um projeto, e, portanto, antes da tomada de decisão, as autoridades competentes são obrigadas, por força do artigo 4.º da Diretiva 2000/60, a verificar se esse projeto pode acarretar efeitos negativos para a água que sejam contrários às obrigações de prevenir a deterioração e de melhorar o estado das massas de água de superfície e subterrâneas. Esta disposição opõe-se, por conseguinte, a que esse controlo só seja efetuado após esse momento.

77 Quanto à segunda parte da segunda questão, relativa às informações que devem ser disponibilizadas ao público antes da aprovação de um projeto, há que recordar que o artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92 impõe que os projetos suscetíveis de ter um impacto significativo no ambiente, referidos no artigo 4.º desta diretiva, lido em conjugação com os seus anexos I ou II, sejam submetidos, antes da aprovação, a uma avaliação dos efeitos no ambiente (Acórdão de 28 de fevereiro de 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, n.º 24).

78 O caráter prévio de tal avaliação justifica-se pela necessidade de, no processo de tomada de decisão, a autoridade competente ter em conta, o mais cedo possível, o impacto de todos os processos técnicos de planificação e de decisão no ambiente, para evitar desde o início poluições ou incómodos em vez de combater posteriormente os seus efeitos (Acórdão de 28 de fevereiro de 2018, Comune di Castelbellino, C-117/17, EU:C:2018:129, n.º 25).

79 O artigo 3.º da Diretiva 2011/92 enumera os fatores que devem ser tidos em conta na avaliação dos efeitos de um projeto no ambiente. Nos termos do artigo 3.º, alínea b), é necessário identificar, descrever e avaliar de modo adequado os efeitos diretos e indiretos de um projeto no solo, na água, no ar, no clima e na paisagem.

80 Entre as informações que o dono da obra deve, em todo o caso, fornecer à autoridade de licenciamento figuram, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 3, alíneas b) e c), da Diretiva 2011/92, uma descrição das medidas previstas para evitar, reduzir e, se possível, compensar os efeitos negativos significativos, bem como os dados necessários para identificar e avaliar os efeitos principais que o projeto pode ter no ambiente.

81 Por conseguinte, tendo em conta o artigo 3.º, alínea b), da Diretiva 2011/92, o caráter imperativo do controlo a efetuar em aplicação da Diretiva 2000/60, recordado nos n.os 74 a 76 do presente acórdão, e a importância concedida por esta última diretiva à proteção das águas, há que concluir que as informações referidas no artigo 5.º, n.º 3, alíneas b) e c), da Diretiva 2011/92 devem conter os dados necessários para avaliar os efeitos de um projeto no estado das massas de água em causa à luz dos critérios e obrigações previstos, nomeadamente, do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/60.

82 Além disso, decorre do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92 que os Estados-Membros devem adotar as medidas necessárias para assegurar que o dono da obra forneça, de uma forma adequada, as informações especificadas no anexo IV desta diretiva, na medida em que essas informações sejam pertinentes para avaliar os efeitos de determinado projeto, e dentro dos limites do que possa ser razoavelmente exigido a um operador privado. Estas informações incluem, em conformidade com o ponto 4 desse anexo, uma descrição dos efeitos diretos, indiretos, secundários, cumulativos, a curto, médio e longo prazos, permanentes e temporários, positivos e negativos do projeto que resultam, nomeadamente, da utilização dos recursos naturais e da emissão de poluentes.

83 Todas as informações assim recolhidas devem, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2011/92, ser disponibilizadas ao público em causa em prazos razoáveis.

84 Atendendo às considerações anteriores, há que concluir que, por força da Diretiva 2011/92, em especial dos seus artigos 3.º, 5.º e 6.º, as informações disponibilizadas ao público para consulta antes da aprovação de um projeto devem conter os dados necessários à avaliação dos seus efeitos na água, à luz dos critérios e obrigações previstos, nomeadamente, no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/60.

85 Além disso, embora não se possa deduzir dos artigos 5.º e 6.º da Diretiva 2011/92 que os dados que permitem avaliar os efeitos de um projeto na água devam necessariamente figurar num único documento, como um relatório ou um estudo técnico, o público em causa deve, como exige o artigo 6.º, n.os 4 e 6, desta diretiva, ter a possibilidade efetiva de participar no processo de tomada de decisão e de se preparar devidamente para esse fim.

86 Por conseguinte, é importante que os elementos do dossiê disponibilizados ao público permitam a este último obter uma panorâmica precisa do impacto do projeto em causa no estado das massas de água em causa, a fim de poder verificar o cumprimento das obrigações que decorrem, nomeadamente, do artigo 4.º da Diretiva 2000/60. Em particular, os dados fornecidos devem ser suscetíveis de revelar se, atendendo aos critérios estabelecidos por esta diretiva, o projeto em causa pode conduzir a uma deterioração de uma massa de água.

87 Em todo o caso, um dossiê incompleto ou dados fragmentados, sem coerência, numa multiplicidade de documentos não são suscetíveis de permitir ao público em causa participar utilmente no processo de tomada de decisão, e, por conseguinte, não satisfazem as exigências que decorrem do artigo 6.º da Diretiva 2011/92.

88 Além disso, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 3, alínea e), dessa diretiva, cabe ao dono da obra elaborar um «resumo não técnico» das informações referidas nas alíneas a) a d) desse n.º 3, o que inclui os dados necessários para identificar e avaliar os efeitos principais que o projeto pode ter no ambiente. Esse resumo deve, por força do artigo 6.º, n.º 3, alínea a), da referida diretiva, ser igualmente disponibilizado ao público.

89 No caso em apreço, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se o dossiê a que o público tinha acesso antes da aprovação do projeto em causa satisfaz todas as exigências que decorrem do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2011/92, lido em conjugação com o artigo 5.º, n.ºs 1 e 3, desta diretiva, conforme precisadas no presente acórdão.

90 Face a todas as considerações anteriores, há que responder à segunda questão submetida que:

– o artigo 4.º da Diretiva 2000/60 deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que o controlo, pela autoridade competente, do cumprimento das obrigações nele previstas, entre as quais a de prevenir a deterioração do estado das massas de água, tanto de superfície como subterrâneas, abrangidas por um projeto, só possa ter lugar depois de este último ter sido aprovado, e

– o artigo 6.º da Diretiva 2011/92 deve ser interpretado no sentido de que as informações que devem ser disponibilizadas ao público no decurso do processo de aprovação de um projeto têm de incluir os dados necessários para avaliar os efeitos deste último na água, à luz dos critérios e obrigações previstos, nomeadamente, no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/60.

### *Quanto à terceira questão*

91 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se há que interpretar o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), i), da Diretiva 2000/60 no sentido de que se deve considerar como uma deterioração do estado químico de uma massa de água subterrânea em razão de um projeto a ultrapassagem de um parâmetro de, pelo menos, uma das normas de qualidade ambiental. Pretende igualmente saber se se deve considerar que constitui uma deterioração desse tipo um aumento previsível da concentração de um poluente quando o respetivo limiar já tiver sido ultrapassado.

92 Importa recordar que, no seu Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 70), o Tribunal de Justiça declarou que o conceito de «deterioração do estado» de uma massa de água de superfície, que figura no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), da Diretiva 2000/60, deve ser interpretado no sentido de que há deterioração a partir do momento em que o estado de, pelo menos, um dos elementos de qualidade, na aceção do anexo V desta diretiva, se degradar uma classe, mesmo que essa degradação não se traduza numa degradação da classificação da massa de água de superfície no seu conjunto. No entanto, se o elemento de qualidade em causa já figurar na classe mais baixa, qualquer degradação deste elemento constitui uma «deterioração do estado» de uma massa de água de superfície, na aceção desta disposição.

93 Como salientou o advogado-geral no n.º 55 das suas conclusões, é verdade que, contrariamente às massas de água de superfície — para as quais a Diretiva 2000/60 prevê uma escala de cinco classes de estado ecológico —, esta diretiva apenas distingue entre «bom estado» e «estado medíocre» no que respeita ao estado quantitativo e químico das massas de água subterrâneas. Decorre do seu artigo 2.º, pontos 25 e 28, que esta classificação é efetuada com base nos quadros que figuram nos pontos 2.1.2 e 2.3.2 do seu anexo V.

94 Todavia, cabe salientar que, apesar destas diferenças na forma de determinar o estado das massas de água, consoante se trate de águas de superfície ou subterrâneas, os mesmos princípios determinam o alcance do conceito de «deterioração do estado» das águas, independentemente do tipo de água em causa.

95 Com efeito, foi exposto nos n.ºs 68 a 72 do presente acórdão que os objetivos da Diretiva 2000/60, tanto para as águas de superfície como para as águas subterrâneas, bem como as obrigações que decorrem do artigo 4.º, n.º 1, desta diretiva para estes tipos de água são em grande parte idênticos.

96 Em particular, é o que se passa com a obrigação de prevenir a deterioração do estado das águas, prevista no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i), desta diretiva no que respeita às águas de superfície, e no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), i), no que respeita às águas subterrâneas. Estas duas disposições não remetem para a classificação prevista para estes tipos de água no anexo V da mesma diretiva, pelo que o conceito de «deterioração do estado» das águas é um conceito de alcance global (v., neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 61).

97 Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que, se as classes previstas no anexo V da Diretiva 2000/60 fossem determinantes para verificar se existe uma degradação, após a classificação de uma massa de água de superfície na classe de estado mais baixa, deixaria de ser juridicamente possível uma nova degradação do seu estado. Ora, atendendo ao objetivo da Diretiva 2000/60, as massas de água que estão em mau estado merecem uma atenção particular no âmbito da gestão das águas (v., neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 63).

98 Este mesmo raciocínio aplica-se *mutatis mutandis* às águas subterrâneas.

99 Neste contexto, há igualmente que ter em conta o artigo 4.º, n.º 5, alínea c), da Diretiva 2000/60, que prevê expressamente uma proibição de verificação de novas deteriorações no que diz respeito às massas de água de superfície e subterrâneas fortemente modificadas, relativamente às quais os Estados-Membros podem procurar alcançar objetivos ambientais menos estritos (v., neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 64).

100 Tendo em conta estes elementos, há que interpretar o conceito de «deterioração do estado» das águas por referência tanto a um elemento de qualidade como a uma substância. Assim, a obrigação de prevenir a deterioração do estado de uma massa de água mantém todo o seu efeito útil, desde que abranja qualquer alteração suscetível de comprometer a realização do objetivo principal da Diretiva 2000/60 (v., neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 66).

101 No que respeita aos critérios que permitem concluir pela existência de uma deterioração do estado de uma massa de água, importa recordar que decorre da economia do artigo 4.º da Diretiva 2000/60, nomeadamente dos n.ºs 6 e 7 deste artigo, que as deteriorações do estado de uma massa de água, ainda que transitórias, só são admitidas em condições muito rigorosas. Daqui decorre que o limite a

partir do qual se verifica a violação da obrigação de prevenir a deterioração do estado de uma massa de água deve ser o mais baixo possível (v., neste sentido, Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, C-461/13, EU:C:2015:433, n.º 67).

102 No que respeita especificamente ao exame do estado químico das massas de água subterrâneas, resulta do ponto 2.3.1 do anexo V da Diretiva 2000/60 que a condutividade das águas e a concentração de poluentes constituem os parâmetros pertinentes. O quadro que figura no ponto 2.3.2 desse anexo estabelece em relação a cada um desses parâmetros os elementos de qualidade a ter em conta para determinar se o estado químico de uma massa de água é «bom» ou «medíocre».

103 Por um lado, no que toca à concentração de poluentes, esse exame assenta em três elementos de qualidade. Em primeiro lugar, as concentrações de poluentes não revelam efeitos de uma invasão salgada ou outra. Em segundo lugar, essas concentrações não ultrapassam as normas de qualidade aplicáveis por força de outras disposições legislativas pertinentes, em conformidade com o artigo 17.º da Diretiva 2000/60. Em terceiro e último lugar, as concentrações de poluentes na água subterrânea não impedem de alcançar os objetivos ambientais, especificados a título do artigo 4.º desta diretiva para as águas de superfície associadas, não implicam uma diminuição significativa da qualidade ecológica ou química dessas massas nem provocam danos importantes nos ecossistemas terrestres que dependem diretamente da massa de água subterrânea.

104 Por outro lado, no que respeita à condutividade, importa apenas que as suas alterações não indiquem uma invasão salgada ou outra na massa de água subterrânea.

105 Na medida em que o ponto 2.3.2 do anexo V da Diretiva 2000/60 remete para as normas de qualidade aplicáveis por força de outras disposições legislativas pertinentes, em conformidade com o artigo 17.º desta diretiva, importa salientar que esta última disposição prevê a adoção, pelo legislador da União, de medidas específicas destinadas a prevenir e a controlar a poluição das águas subterrâneas, que incluem, nomeadamente, critérios de avaliação do bom estado químico dessas águas, em conformidade com o ponto 2.2 do anexo II e com os pontos 2.3.2 e 2.4.5 do anexo V desta mesma diretiva. A este título, o legislador da União adotou a Diretiva 2006/118.

106 O artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2006/118 prevê que, para efeitos da avaliação do estado químico de uma massa de água subterrânea, os Estados-Membros utilizarão, por um lado, as normas de qualidade das águas subterrâneas constantes da lista do anexo I desta diretiva, e, por outro, os limiares que os Estados-Membros devem estabelecer, em conformidade com o anexo II desta mesma diretiva, nomeadamente para os poluentes que, no território de um Estado-Membro, tenham sido identificados como contribuindo para caracterizar as massas de água subterrâneas.

107 Por conseguinte, estas normas de qualidade e limiares constituem um elemento de qualidade, na aceção do ponto 2.3.2 do anexo V da Diretiva 2000/60, que permite avaliar um dos parâmetros determinantes para a qualificação do estado de uma massa de água subterrânea, a saber, a concentração de poluentes.

108 Uma vez que, como foi recordado no n.º 100 do presente acórdão, há que interpretar o conceito de «deterioração do estado» das águas por referência a um elemento de qualidade ou a uma substância e que, como decorre do n.º 101 do presente acórdão, o limiar a partir do qual se verifica uma violação da obrigação de prevenir a deterioração do estado de uma massa de água deve ser o mais baixo possível, deve concluir-se que a inobservância de um dos elementos de qualidade referidos no ponto 2.3.2 do anexo V constitui uma deterioração do estado da massa de água subterrânea em causa.

109 Em especial, a ultrapassagem, numa massa de água subterrânea, de uma só das normas de qualidade ou de um só dos limiares, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2006/118, deve ser qualificada de violação da obrigação de prevenir a deterioração do estado de uma massa de água subterrânea.

110 Além disso, pelos mesmos motivos que os evocados no n.º 108 do presente acórdão e à luz, nomeadamente, das considerações recordadas no seu n.º 97, qualquer aumento subsequente da concentração de um poluente que, tendo em conta o artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2006/118, já ultrapasse uma norma de qualidade ambiental ou um limiar fixado pelo Estado-Membro constitui igualmente uma deterioração.

111 Além disso, a fim de responder às interrogações do órgão jurisdicional de reenvio acerca da tomada em consideração de alterações da concentração de poluentes constatadas localmente, a fim de verificar se há uma deterioração do estado químico de uma massa de água, cabe salientar que o ponto 2.4 do anexo V da Diretiva 2000/60 estabelece os critérios principais para o controlo do estado químico das águas subterrâneas. No ponto 2.4.5 deste anexo, mencionado expressamente pelo órgão jurisdicional de reenvio, figuram exigências de interpretação e de apresentação.

112 Embora esta última disposição preveja, é certo, que a qualificação do estado químico de uma massa de água subterrânea como «bom» ou «medíocre» deve ser efetuada através da agregação dos resultados dos diferentes pontos de monitorização de uma massa de água, não decorre daí que, para se verificar uma deterioração desse estado, toda a massa de água subterrânea tenha de ser afetada.

113 Em especial, resulta do papel e da importância de cada local de monitorização no sistema de monitorização da qualidade das águas subterrâneas estabelecido pela Diretiva 2000/60, nomeadamente no ponto 2.4 do anexo V, que a inobservância de uma componente de qualidade num único ponto de monitorização basta para que se verifique a existência de uma deterioração do estado de uma massa de água subterrânea, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, desta diretiva.

114 Com efeito, em conformidade com o ponto 2.4 do anexo V da referida diretiva, a localização dos pontos de monitorização deve fornecer uma panorâmica coerente e global do estado químico das águas subterrâneas de cada região hidrográfica. Para este efeito, estão previstos nesta disposição diferentes critérios para a seleção dos pontos de monitorização que, como confirma o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2006/118, devem fornecer dados de monitorização representativos.

115 Assim, a inobservância de um elemento de qualidade num único ponto de monitorização indica a existência, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), i), da Diretiva 2000/60, de uma deterioração do estado químico de, pelo menos, uma parte significativa de uma massa de água subterrânea.

116 Além disso, é verdade que não está excluído que, apesar da ultrapassagem de uma norma de qualidade das águas subterrâneas ou de um limiar num ou em vários pontos de monitorização, se considere que uma massa de água subterrânea apresenta um bom estado químico em aplicação do artigo 4.º, n.º 2, alínea c), da Diretiva 2006/118. Todavia, nesta hipótese, o artigo 4.º, n.º 5, desta diretiva exige que os Estados-Membros tomem, em conformidade com o artigo 11.º da Diretiva 2000/60, as medidas necessárias para proteger os ecossistemas aquáticos, os ecossistemas terrestres e as utilizações humanas das águas subterrâneas na parte da massa de água subterrânea afetada pela ultrapassagem.

117 As medidas referidas no artigo 11.º da Diretiva 2000/60 incluem a elaboração de programas a fim de realizar os objetivos previstos no artigo 4.º desta diretiva.

118 Por conseguinte, quando um elemento de qualidade não é respeitado num único ponto de monitorização de uma massa de água subterrânea, deve ser constatada uma deterioração do estado químico desta última, na aceção do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), i), da Diretiva 2000/60.

119 Atendendo às considerações anteriores, há que responder à terceira questão submetida que o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), i), da Diretiva 2000/60 deve ser interpretado no sentido de que se deve considerar como uma deterioração do estado químico de uma massa de água subterrânea em razão de um projeto, por um lado, a ultrapassagem de, pelo menos, uma das normas de qualidade ou um dos

limiares, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2006/118, e, por outro, um aumento previsível da concentração de um poluente quando o respetivo limiar já tiver sido ultrapassado. Os valores medidos em cada ponto de monitorização devem ser tidos em conta individualmente.

*Quanto à quarta questão*

120 Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/60, lido à luz do artigo 19.º TUE e do artigo 288.º TFUE, deve ser interpretado no sentido de que os membros do público afetado por um projeto devem poder invocar, perante os órgãos jurisdicionais nacionais competentes, a violação das obrigações de prevenir a deterioração das massas de água e de melhorar o seu estado.

121 A este respeito, há que recordar que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, é incompatível com o caráter vinculativo do artigo 288.º TFUE permitir que uma diretiva exclua, em princípio, que as obrigações que impõe possam ser invocadas pelos interessados (Acórdão de 3 de outubro de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e o., C-197/18, EU:C:2019:824, n.º 30 e jurisprudência aí referida).

122 Especialmente nos casos em que o legislador da União obriga os Estados-Membros, por meio de uma diretiva, a adotar um comportamento determinado, o efeito útil desse ato seria enfraquecido se os particulares fossem impedidos de o invocar em juízo e os órgãos jurisdicionais nacionais impedidos de o tomar em consideração enquanto elemento do direito da União para verificar se, dentro dos limites da competência que lhes é atribuída quanto à forma e aos meios para a execução desse ato, o legislador nacional não ultrapassou os limites da margem de apreciação definidos por ele (Acórdão de 3 de outubro de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e o., C-197/18, EU:C:2019:824, n.º 31 e jurisprudência aí referida).

123 O Tribunal de Justiça deduziu daí que pelo menos as pessoas singulares ou coletivas diretamente afetadas por uma violação das disposições de uma diretiva em matéria de ambiente devem poder exigir às autoridades competentes, eventualmente por via judicial, que cumpram as obrigações em causa (v., neste sentido, Acórdão de 3 de outubro de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e o., C-197/18, EU:C:2019:824, n.º 32).

124 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio indica que alguns recorrentes no processo principal consideram, no âmbito do seu recurso, que o projeto em causa é suscetível de deteriorar o estado da massa de água subterrânea que alimenta os seus poços domésticos para abastecimento individual de água potável. Em contrapartida, nem as informações contidas na decisão de reenvio nem as observações apresentadas ao Tribunal de Justiça permitem demonstrar a relevância, para os recorrentes no processo principal, das massas de água de superfície igualmente suscetíveis de ser afetadas pelo projeto em causa. Nestas condições, não parece que os recorrentes no processo principal possam ser afetados por uma eventual violação das obrigações decorrentes do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), da Diretiva 2000/60, pelo que a apreciação do Tribunal de Justiça incidirá unicamente sobre o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), relativo às águas subterrâneas.

125 A fim de determinar se pessoas como os recorrentes no processo principal são diretamente afetadas por uma violação das obrigações previstas no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2000/60, é necessário examinar a finalidade desta diretiva e o teor da disposição visada cuja correta aplicação é reclamada perante o órgão jurisdicional nacional (v., neste sentido, Acórdão de 3 de outubro de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e o., C-197/18, EU:C:2019:824, n.º 35).

126 A este respeito, decorre do n.º 71 do presente acórdão que o objetivo da Diretiva 2000/60 consiste em alcançar, através de uma ação coordenada, o «bom estado» de todas as águas de superfície e subterrâneas da União até 2015. Tanto a obrigação de melhorar como a obrigação de prevenir a deterioração do estado das massas de água visam realizar este objetivo qualitativo.

127 Como resulta do artigo 1.º, segundo parágrafo, primeiro travessão, da Diretiva 2000/60, esse objetivo contribui, no que respeita especificamente às águas subterrâneas, para assegurar um fornecimento em quantidade suficiente de água subterrânea de boa qualidade, conforme necessário para uma utilização sustentável, equilibrada e equitativa da água.

128 Por conseguinte, há que concluir que, pelo seu objetivo e pelas obrigações previstas no seu artigo 4.º, n.º 1, alínea b), para o alcançar, a Diretiva 2000/60 prossegue igualmente o objetivo específico de proteger a água subterrânea enquanto recurso para a exploração humana.

129 Esta interpretação dos objetivos da Diretiva 2000/60 é confirmada pelo seu artigo 1.º, primeiro parágrafo, alínea d), e segundo parágrafo, segundo travessão, lido à luz do seu artigo 2.º, ponto 33.

130 Decorre do artigo 1.º, primeiro parágrafo, alínea d), e segundo parágrafo, segundo travessão, que o quadro regulamentar estabelecido por esta diretiva se destina a alcançar progressivamente uma redução sensível da poluição das águas subterrâneas e a evitar o seu agravamento. Nos termos do artigo 2.º, ponto 33, a poluição das águas resulta de qualquer introdução de substâncias suscetível de ser prejudicial para a saúde humana ou para a qualidade dos ecossistemas aquáticos, de um modo que interfira com o valor paisagístico/recreativo e, mais especificamente, com as águas ou a sua utilização legítima.

131 Resulta, portanto, do artigo 1.º, primeiro parágrafo, alínea d), e segundo parágrafo, segundo travessão, da Diretiva 2000/60, lido em conjugação com o seu artigo 2.º, ponto 33, que a redução e a prevenção da poluição se destina, nomeadamente, a permitir a utilização legítima das águas subterrâneas.

132 Uma pessoa que tenha o direito de captar e de utilizar águas subterrâneas procede a uma utilização legítima dessa natureza. Por conseguinte, é diretamente afetada pela violação das obrigações de melhoria e de prevenção da deterioração do estado das massas de água subterrâneas que alimentam a sua fonte, uma vez que essa violação pode prejudicar essa exploração (v., por analogia, Acórdão de 3 de outubro de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e o., C-197/18, EU:C:2019:824, n.ºs 40 e 42).

133 Tendo em conta a diversidade das utilizações das águas subterrâneas referidas no artigo 1.º, segundo parágrafo, primeiro travessão, e no artigo 2.º, ponto 33, da Diretiva 2000/60, a circunstância de a ultrapassagem de uma só das normas de qualidade ou de um só dos limiares, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2006/118, não implicar, enquanto tal, um perigo para a saúde das pessoas que pretendem interpor recurso, não é suscetível de pôr em causa esta conclusão (v., por analogia, Acórdão de 3 de outubro de 2019, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland e o., C-197/18, EU:C:2019:824, n.º 41).

134 Por conseguinte, na medida em que os recorrentes no processo principal utilizam legalmente a água subterrânea em causa, são diretamente afetados pela violação dessas obrigações.

135 Atendendo às considerações anteriores, há que responder à quarta questão submetida que o artigo 1.º, primeiro parágrafo, alínea b), e segundo parágrafo, primeiro travessão, e o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2000/60, lidos à luz do artigo 19.º TUE e do artigo 288.º TFUE, devem ser interpretados no sentido de que os membros do público afetado por um projeto devem poder invocar, perante os órgãos jurisdicionais nacionais competentes, a violação das obrigações de prevenir a deterioração das massas de água e de melhorar o seu estado, se essa violação os afetar diretamente.

## Quanto às despesas

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

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

1) **O artigo 11.º, n.º 1, alínea b), 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 permite aos Estados-Membros prever que, quando um vício processual que fere a decisão de aprovação de um projeto não seja suscetível de alterar o sentido dessa decisão, um pedido de anulação da referida decisão só é admissível se a irregularidade em causa tiver privado o recorrente do seu direito de participar no processo de tomada de decisão em matéria de ambiente, garantido pelo artigo 6.º desta diretiva.**

2) **O artigo 4.º da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a que o controlo, pela autoridade competente, do cumprimento das obrigações nele previstas, entre as quais a de prevenir a deterioração do estado das massas de água, tanto de superfície como subterrâneas, abrangidas por um projeto, só possa ter lugar depois de este último ter sido aprovado.**

   **O artigo 6.º da Diretiva 2011/92 deve ser interpretado no sentido de que as informações que devem ser disponibilizadas ao público no decurso do processo de aprovação de um projeto têm de incluir os dados necessários para avaliar os efeitos deste último na água, à luz dos critérios e obrigações previstos, nomeadamente, no artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2000/60.**

3) **O artigo 4.º, n.º 1, alínea b), i), da Diretiva 2000/60 deve ser interpretado no sentido de que se deve considerar como uma deterioração do estado químico de uma massa de água subterrânea em razão de um projeto, por um lado, a ultrapassagem de, pelo menos, uma das normas de qualidade ou um dos limiares, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2006/118/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa à proteção das águas subterrâneas contra a poluição e a deterioração, e, por outro, um aumento previsível da concentração de um poluído e, por outro, um aumento previsível da concentração de um poluente quando o respetivo limiar já tiver sido ultrapassado. Os valores medidos em cada ponto de monitorização devem ser tidos em conta individualmente.**

4) **O artigo 1.º, primeiro parágrafo, alínea b), e segundo parágrafo, primeiro travessão, e o artigo 4.º, n.º 1, alínea b), da Diretiva 2000/60, lidos à luz do artigo 19.º TUE e do artigo 288.º TFUE, devem ser interpretados no sentido de que os membros do público afetado por um projeto devem poder invocar, perante os órgãos jurisdicionais nacionais competentes, a violação das obrigações de prevenir a deterioração das massas de água e de melhorar o seu estado, se essa violação os afetar diretamente.**

Assinaturas