Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

8 de maio de 2025*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2011/92/UE — Avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente — Projetos enumerados no anexo II — Determinação dos projetos que devem ser sujeitos a uma avaliação de impacto ambiental (verificação preliminar) — Artigo 9.º-A — Prevenção de conflitos de interesses — Acumulação das funções de dono da obra e de autoridade competente para proceder a essa determinação — Separação adequada entre as funções conflituantes»

No processo C-236/24,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica), por Decisão de 26 de março de 2024, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 29 de março de 2024, no processo

Provincie Oost-Vlaanderen,

Sogent

contra

KG,

WA,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: F. Biltgen, presidente de secção, T. von Danwitz, vice-presidente do Tribunal de Justiça, exercendo funções de juiz da Primeira Secção, A. Kumin, I. Ziemele e S. Gervasoni (relator), juízes,

advogado-geral: A. Rantos,

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

* Língua do processo: neerlandês.

vistas as observações apresentadas:

– em representação da Provincie Oost-Vlaanderen e do Sogent, por T. Quintens e S. Ronse, advocaten,

– em representação de KG e WA, por J. De Staercke, advocaat,

– em representação do Governo Belga, por S. Baeyens, P. Cottin e C. Pochet, na qualidade de agentes,

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

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1), conforme alterada pela Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014 (JO 2014, L 124, p. 1) (a seguir «Diretiva 2011/92»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Provincie Oost-Vlaanderen (província da Flandres Oriental, Bélgica) e o Sogent a KG e a WA a respeito de uma autorização concedida para um projeto de reconversão de uma lavandaria.

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva 2011/92

3 O artigo 4.º da Diretiva 2011/92 prevê:

«1. Sem prejuízo do disposto no artigo 2.º, n.º 4, os projetos incluídos no anexo I serão submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º

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

a) Com base numa análise caso a caso;

ou

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

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

[…]

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

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

a) Caso seja decidido que é necessária uma avaliação do impacto ambiental, indicar as principais razões para a exigência dessa avaliação, tendo como referência os critérios relevantes enumerados no Anexo III; ou

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

[…]»

4 O artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92 tem a seguinte redação:

«Os Estados-Membros asseguram que a autoridade ou autoridades competentes cumpram as obrigações decorrentes da presente diretiva de um modo objetivo e não se encontram numa situação suscetível de dar origem a um conflito de interesses.

Nos casos em que a autoridade competente é simultaneamente o dono da obra, os Estados-Membros devem, pelo menos, aplicar, na sua organização de competências administrativas, uma separação adequada entre as funções conflituantes dessas autoridades no desempenho das tarefas resultantes da presente diretiva.»

Diretiva 2014/52

5 Os considerandos 25 e 26 da Diretiva 2014/52 enunciam:

«(25) A objetividade das autoridades competentes deverá ser assegurada. Os conflitos de interesses poderão ser evitados, nomeadamente, através de uma separação de funções entre a entidade competente e o dono da obra. Nos casos em que a autoridade competente é simultaneamente o dono da obra, os Estados-Membros deverão, pelo menos, aplicar na sua organização de competências administrativas uma separação adequada entre as funções conflituantes dessas autoridades no desempenho das tarefas decorrentes da Diretiva [2011/92].

(26) Para que a autoridade competente possa determinar se os projetos elencados no Anexo II da Diretiva [2011/92], as suas alterações ou ampliações, deverão ser sujeitos a uma avaliação do impacto ambiental (processo de seleção), as informações que o dono da obra é obrigado a fornecer deverão ser especificadas, com particular incidência nos aspetos essenciais que permitam à autoridade competente adotar a sua determinação. […]»

Direito belga

Decreto que estabelece Disposições Gerais relativas à Política do Ambiente

6 O artigo 4.3.3, § 2, do decreet houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid (Decreto que estabelece Disposições Gerais relativas à Política do Ambiente), de 5 de abril de 1995 (*Belgisch Staatsblad*, 3 de junho de 1998, p. 15971), dispõe:

«Nos casos previstos no artigo 4.3.2, § 2a e § 3a, relativamente aos quais foi elaborada uma nota de [verificação preliminar do impacto do projeto no ambiente], a autoridade que decide da admissibilidade e do caráter completo do pedido de aprovação […] toma uma decisão quanto à necessidade de elaborar um [relatório de avaliação de impacto ambiental]. […]

[…]»

Decreto relativo à Autorização Ambiental

7 O artigo 9.º, § 2, do decreet betreffende de omgevingsvergunning (Decreto relativo à Autorização Ambiental), de 25 de abril de 2014 (*Belgisch Staatsblad*, 23 de outubro de 2014, p. 82132), na sua versão aplicável aos factos no processo principal (a seguir «Decreto relativo à Autorização Ambiental»), prevê:

«O funcionário municipal responsável em matéria de ambiente exerce as funções referidas no presente decreto, de forma independente e neutra. Não pode ser prejudicado pelo exercício dessas funções.»

8 O artigo 15.º/1 desse decreto, que visa transpor o artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92, dispõe:

«Todavia, em relação ao conhecimento e decisão sobre um pedido de autorização relativo a um projeto ou à alteração de um projeto que seja da competência do Conselho Municipal, em conformidade com o artigo 15.º, a Delegação é competente se estiverem preenchidos os seguintes dois requisitos:

1.º o projeto deve ser objeto de uma avaliação de impacto ambiental e não deve ter sido obtida nenhuma dispensa da obrigação de apresentação de uma avaliação;

2.º o Conselho Municipal é o autor e o requerente do projeto.

Todavia, em relação ao conhecimento e decisão sobre um pedido de autorização relativo a um projeto ou à alteração de um projeto que seja da competência da Delegação, em conformidade com o artigo 15.º, o Governo Flamengo é competente se estiverem preenchidos os seguintes dois requisitos:

1.º o projeto deve ser objeto de uma avaliação de impacto ambiental e não deve ter sido obtida nenhuma dispensa da obrigação de apresentação de uma avaliação;

2.º a Delegação é a autora e a requerente do projeto.»

9 O artigo 20.º do referido decreto prevê:

«Se, em conformidade com o artigo 4.3.3., § 2, do [Decreto que estabelece Disposições Gerais relativas à Política do Ambiente de 5 de abril de 1995], o pedido de autorização incluir uma nota de [verificação preliminar dos efeitos do projeto no ambiente], a autoridade competente, referida no artigo 15.º, ou o funcionário municipal, provincial ou regional responsável em matéria de ambiente examina essa nota e toma uma decisão quanto à necessidade de elaborar uma avaliação de impacto ambiental para o projeto.

Se o pedido for apresentado pela própria autoridade competente, o funcionário municipal, provincial ou regional responsável em matéria de ambiente desempenha as funções mencionadas no primeiro parágrafo.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

10 O Sogent, um organismo público dotado de personalidade jurídica, constituído pela cidade de Gante (Bélgica), apresentou no college van burgemeester en schepenen (Conselho Municipal, Bélgica) desta cidade um pedido de autorização para a realização de um projeto de reconversão de uma lavandaria. Juntou a esse pedido uma nota de verificação preliminar sobre o impacto esperado desse projeto no ambiente, destinada a apreciar se o mesmo devia ser submetido a uma avaliação ambiental.

11 Em 1 de setembro de 2020, o agente da cidade de Gante, responsável em matéria de ambiente, considerou que o referido projeto não tinha um impacto significativo esperado no ambiente e que, portanto, não era necessário submetê-lo a uma avaliação do seu impacto ambiental. Em 10 de dezembro de 2020, o Conselho Municipal da cidade de Gante concedeu a autorização pedida ao Sogent.

12 KG e WA, proprietários de um edifício próximo do estabelecimento abrangido pelo mesmo projeto, interpuseram recurso administrativo dessa autorização na província da Flandres Oriental. Em 3 de junho de 2021, esta última negou provimento ao recurso.

13 KG e WA interpuseram recurso de anulação desta decisão de não provimento no Raad voor Vergunningsbetwistingen (Conselho do Contencioso das Autorizações, Bélgica). Por Acórdão de 6 de outubro de 2022, este último deu provimento ao recurso, anulou a referida decisão e recusou a concessão da referida autorização. Considerou que a mesma decisão era contrária ao artigo 15.º /1, primeiro parágrafo, e ao artigo 20.º do Decreto relativo à Autorização Ambiental, bem como ao artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92. Em seu entender, uma vez que o Conselho Municipal da cidade de Gante era também dono da obra «de facto» do projeto em causa, este ter-se-ia erradamente considerado competente para decidir sobre o pedido de autorização em causa, uma vez que o

artigo 15.º/1, primeiro parágrafo, do Decreto relativo à Autorização Ambiental, interpretado à luz do artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92, confere essa competência apenas à deputatie van de Provincie Oost-Vlaanderen (Delegação da província da Flandres Oriental, Bélgica).

14 A província da Flandres Oriental e o Sogent interpuseram recursos de cassação desse acórdão no Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Bélgica), que é o órgão jurisdicional de reenvio.

15 O Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) considera que a análise adotada no referido acórdão é contrária ao artigo 15.º/1 do Decreto relativo à Autorização Ambiental.

16 O órgão jurisdicional de reenvio considera que resulta deste artigo que a Delegação só toma conhecimento, em vez do Conselho Municipal, de tal pedido de autorização de projeto quando já estiver demonstrado, no momento desse pedido, que o projeto em causa deve ser sujeito a uma avaliação do seu impacto ambiental. Em contrapartida, quando o pedido de aprovação de um projeto implica, num primeiro momento, uma verificação preliminar para apreciar se este deve ser submetido a uma avaliação do seu impacto ambiental, é competente o funcionário municipal responsável em matéria de ambiente.

17 Por conseguinte, este órgão jurisdicional considera que, na hipótese de o artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92 se opor a que essa competência seja atribuída ao funcionário municipal responsável em matéria de ambiente para os projetos em que o município também é o dono da obra, este artigo não foi transposto corretamente para a Região Flamenga.

18 Nestas circunstâncias, o Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Deve o artigo 9.º-A da [Diretiva 2011/92] ser interpretado no sentido de que, nos casos em que a autoridade competente é simultaneamente o dono da obra, a separação adequada entre as funções conflituantes das autoridades no desempenho das tarefas resultantes da diretiva também deve ser aplicada à apreciação da questão de saber se os projetos referidos no artigo 4.º, n.º 2, desta diretiva estão sujeitos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º da [referida] diretiva?»

Quanto à questão prejudicial

19 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92 deve ser interpretado no sentido de que quando a autoridade competente para determinar se um projeto referido no artigo 4.º, n.º 2, desta diretiva tem de ser sujeito a uma avaliação do seu impacto ambiental, em conformidade com os artigos 5.º a 10.º da referida diretiva, for simultaneamente o dono da obra do projeto em causa, deve, pelo menos, ser aplicada uma separação adequada entre as funções conflituantes dessa autoridade no desempenho dessa tarefa.

20 A título preliminar, importa recordar que o artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/92 visa os projetos incluídos no anexo II desta diretiva. No presente caso, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se o projeto em causa no processo principal está abrangido por esse anexo.

21 Impõe-se também recordar que a interpretação de uma disposição do direito da União exige que se tenham em conta não só os seus termos mas também o contexto em que se insere, bem como os objetivos que prossegue o ato de que faz parte. A génese de uma disposição do direito da União pode igualmente revelar elementos pertinentes para a sua interpretação [Acórdão de 25 de junho de 2020, A e o. (Turbinas eólicas em Aalter e Nevele), C-24/19, EU:C:2020:503, n.º 37].

22 Em primeiro lugar, no que respeita à redação do artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92, este artigo prevê, por um lado, no seu primeiro parágrafo, que os Estados-Membros asseguram que a autoridade ou autoridades competentes cumpram as obrigações decorrentes desta diretiva de um modo objetivo e não se encontrem numa situação suscetível de dar origem a um conflito de interesses, e, por outro, no seu segundo parágrafo, que, no caso específico de a autoridade competente ser simultaneamente o dono da obra, os Estados-Membros devem, pelo menos, aplicar, na sua organização de competências administrativas, uma separação adequada entre as funções conflituantes dessas autoridades no desempenho das tarefas resultantes da desta diretiva.

23 O referido artigo visa, assim, tanto no seu primeiro como no seu segundo parágrafo, as «obrigações» ou «tarefas» resultantes da Diretiva 2011/92.

24 Ora, quando a autoridade competente determina se um projeto referido no artigo 4.º, n.º 2, desta diretiva deve ser sujeito a uma avaliação de impacto ambiental, no âmbito de um procedimento que o considerando 26 da Diretiva 2014/52 qualifica de «seleção» (verificação preliminar), desempenha uma tarefa resultante da referida diretiva.

25 Resulta, portanto, dos termos do artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92 que este se aplica a este procedimento de verificação preliminar.

26 Em segundo lugar, esta análise é corroborada pelo contexto em que este artigo se inscreve.

27 Primeiro, o considerando 25 da Diretiva 2014/52 enuncia, em termos idênticos, que a separação adequada entre as funções conflituantes diz respeito às autoridades no desempenho «das tarefas decorrentes da Diretiva [2011/92]», sem excluir a aplicabilidade desta exigência ao referido procedimento de verificação preliminar.

28 Segundo, impõe-se salientar que o artigo 4.º desta Diretiva 2011/92 visa, por um lado, no seu n.º 1, os projetos incluídos no anexo I da referida diretiva, que os Estados-Membros devem sujeitar a uma avaliação de impacto ambiental, e, por outro, no seu n.º 2, os projetos incluídos no anexo II da mesma diretiva, relativamente aos quais os Estados-Membros determinam se devem ser sujeitos a tal avaliação.

29 Além disso, por força do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92, caso os Estados-Membros decidam exigir uma determinação para os projetos enumerados no anexo II desta diretiva, o dono da obra deve fornecer informações sobre as características do projeto e os seus eventuais efeitos significativos no ambiente. Segundo o n.º 5 deste artigo, a autoridade competente determina, com base nessas informações, se o projeto deve ser submetido a uma avaliação de impacto ambiental.

30 Neste contexto, a necessidade de assegurar a coerência na aplicação das garantias previstas no artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92 pressupõe que a autoridade competente se possa pronunciar de um modo objetivo e não se encontre numa situação suscetível de dar origem a um conflito de

interesses, especialmente em relação ao dono da obra que fornece a essa autoridade as informações com base nas quais esta se deve pronunciar, tanto durante o procedimento de verificação preliminar como durante o procedimento de avaliação de impacto ambiental.

31 A circunstância de o artigo 4.º, n.os 1 e 2, da Diretiva 2011/92 remeter para a aplicação dos artigos 5.º a 10.º desta diretiva no que respeita à avaliação de impacto ambiental não exclui que o artigo 9.º-A da referida diretiva possa ser igualmente aplicável no que respeita ao procedimento de verificação preliminar.

32 Terceiro, no plano teleológico, como resulta do considerando 25 da Diretiva 2014/52, a exigência de prevenir os conflitos de interesses prevista no artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92 prossegue o objetivo de garantir a objetividade das autoridades competentes. Além disso, este objetivo contribui para o objetivo principal desta última diretiva, que é o de garantir que, antes de concedida a aprovação, os projetos que possam ter efeitos significativos no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização, fiquem sujeitos a uma avaliação relativa ao seu impacto ambiental (Acórdão de 29 de julho de 2019, Inter-Environnement Wallonie e Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen, C-411/17, EU:C:2019:622, n.º 108 e jurisprudência referida). Por conseguinte, o respeito destes objetivos pressupõe que o artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92 seja aplicável no caso de a autoridade competente verificar se um projeto referido no artigo 4.º, n.º 2, desta última diretiva tem de ser sujeito a uma avaliação do seu impacto ambiental.

33 O efeito útil do artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92 ficaria, com efeito, enfraquecido se a objetividade das autoridades competentes e a inexistência de conflitos de interesses não estivessem garantidas em todas as fases do desempenho das tarefas que lhe incumbem ao abrigo desta diretiva no que respeita tanto à verificação preliminar como à avaliação posterior dos efeitos de um projeto no ambiente.

34 Em quarto e último lugar, a génese do artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92 não põe em causa esta interpretação.

35 Com efeito, embora a província da Flandres Oriental e o Sogent aleguem que a alteração 19 do Relatório do Parlamento Europeu, de 22 de julho de 2013, sobre a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 2011/92/UE do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente [(COM(2012) 0628], foi adotada após o Acórdão de 20 de outubro de 2011, Seaport (NI) e o. (C-474/10, EU:C:2011:681), relativamente às situações em que se exige uma avaliação ambiental de determinados planos ou programas, e propunha um novo considerando 13-B, que previa que se estabelecessem normas precisas para evitar um conflito de interesses entre a autoridade competente e o dono da obra de um projeto sujeito à avaliação de impacto ambiental, não mencionando os projetos sujeitos a um procedimento de verificação preliminar, cumpre declarar que esta alteração não corresponde aos termos do considerando 25 da Diretiva 2014/52. Além disso, e em todo o caso, a Diretiva 2011/92 não contém nenhuma disposição que limite a aplicação das garantias previstas no artigo 9.º-A desta última diretiva ao procedimento de avaliação dos efeitos de um projeto no ambiente. Este argumento não pode, por conseguinte, pôr em causa a interpretação deste artigo baseada na sua redação, no seu contexto e nos seus objetivos.

36 Resulta do exposto que o artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92 é aplicável quando a autoridade competente determina se um projeto referido no artigo 4.º, n.º 2, desta diretiva tem de ser sujeito à avaliação do seu impacto ambiental.

37 Por conseguinte, em conformidade com este artigo 9.º-A, segundo parágrafo, nos casos em que a autoridade competente para proceder a esta determinação é simultaneamente o dono da obra do projeto em causa, os Estados-Membros devem, pelo menos, aplicar, na sua organização das competências administrativas, uma separação adequada entre as funções conflituantes dessa autoridade no desempenho dessa tarefa.

38 Essa separação adequada deve ser organizada de forma a que uma entidade administrativa, integrada na autoridade competente para proceder à referida determinação, disponha de autonomia real, o que implica designadamente que seja dotada de meios administrativos e humanos próprios e possa, assim, desempenhar a sua tarefa de forma objetiva [v., por analogia, Acórdão de 20 de outubro de 2011, Seaport (NI) e o., C-474/10, EU:C:2011:681, n.º 43].

39 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92 deve ser interpretado no sentido de que, quando a autoridade competente para determinar se um projeto referido no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/92 tem de ser sujeito a uma avaliação do seu impacto ambiental, em conformidade com os artigos 5.º a 10.º da Diretiva 2011/92, for simultaneamente o dono da obra do projeto em causa, deve, pelo menos, ser aplicada uma separação adequada entre as funções conflituantes dessa autoridade no desempenho dessa tarefa.

Quanto às despesas

40 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:

O artigo 9.º-A da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente, conforme alterada pela Diretiva 2014/52/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014,

deve ser interpretado no sentido de que:

quando a autoridade competente para determinar se um projeto referido no artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 2011/92, conforme alterada, tem de ser sujeito a uma avaliação do seu impacto ambiental, em conformidade com os artigos 5.º a 10.º da Diretiva 2011/92, conforme alterada, for simultaneamente o dono da obra do projeto em causa, deve, pelo menos, ser aplicada uma separação adequada entre as funções conflituantes dessa autoridade no desempenho dessa tarefa.

Assinaturas