CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 22 de Janeiro de 2009 [1]

I — Introdução

1. O Tribunal de Justiça é chamado novamente a pronunciar-se sobre a interpretação da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente [2] (a seguir «directiva AIA»). Trata-se, contudo, da redacção dada pela Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho [3], da qual o Tribunal de Justiça raramente se ocupou até à data.

2. Em concreto, importa esclarecer se a decisão de não proceder à avaliação dos efeitos no ambiente deve ser fundamentada e que forma deve apresentar essa fundamentação eventualmente necessária.

1 — Língua original: alemão.
2 — JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9.
3 — JO L 156, p. 17.

II — Quadro jurídico

3. O artigo 2.º, n.º 1, da directiva AIA estabelece o seu objectivo:

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

4. O artigo 3.º descreve o objecto da avaliação dos efeitos no ambiente:

«A avaliação de impacte ambiental identificará, descreverá e avaliará de modo adequado, em função de cada caso particular e nos termos dos artigos 4.º a 11.º, os efeitos directos

e indirectos de um projecto sobre os seguintes factores:

— o homem, a fauna e a flora,

— o solo, a água, o ar, o clima e a paisagem,

— os bens materiais e o património cultural,

— a interacção entre os factores referidos nos primeiro, segundo e terceiro travessões.»

5. O artigo 4.º define, no essencial, quais são os projectos que devem ser avaliados:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º, os projectos incluídos no anexo I serão submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º

2. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º, os Estados-Membros determinarão, relativamente aos projectos incluídos no anexo II:

a) Com base numa análise caso a caso;

ou

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

se o projecto deve ser submetido a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º

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

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

4. Os Estados-Membros assegurarão que a decisão adoptada pelas autoridades competentes ao abrigo do n.º 2 seja disponibilizada ao público.»

6. O anexo II, ponto 10, alínea b), tem por objecto os projectos de ordenamento urbano.

7. O anexo III menciona como critérios para a decisão sobre a necessidade de uma avaliação dos efeitos no ambiente, a título de exemplo, diversas características dos projectos, da sua localização e dos impactes potenciais.

III — Matéria de facto e pedido prejudicial

8. No processo principal está em causa o projecto de transformação de uma antiga base naval situada numa zona de beleza natural excepcional. Está prevista para aí a construção de um hospital. A impugnação da primeira licença foi bem sucedida, por não ter sido examinada a necessidade de proceder a uma avaliação dos efeitos no ambiente.

9. No âmbito do procedimento administrativo subsequente, o Conselho da colectividade local competente emitiu um parecer sobre a necessidade de se proceder a uma avaliação dos efeitos no ambiente. Segundo o mesmo, esta avaliação não era necessária, dado não ser de prever um impacte ambiental grave.

10. C. Mellor, recorrente no processo principal, contestou este parecer. Segundo ele, seria destruído, designadamente, um habitat de morcegos. Na sequência disto, a colectividade local reviu a sua apreciação.

11. No entanto, por ofício de 4 de Dezembro de 2006, a Ministra do Ambiente do Reino Unido publicou finalmente uma decisão segundo a qual não era necessária uma avaliação dos efeitos no ambiente. Na fundamentação da decisão, referiu-se que, em razão da sua natureza, dimensão e localização, o projecto não é susceptível de ter um impacte considerável no ambiente. Não foram indicadas razões mais específicas.

12. C. Mellor interpôs recurso desta decisão. A Court of Appeal foi chamada a decidir a causa em segunda instância e submete ao Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, para que este se pronuncie a título prejudicial, as seguintes questões:

«1. Nos termos do disposto no artigo 4.º da Directiva 85/337/CEE do Conselho […], com a redacção que lhe foi dada pelas Directivas 97/11/CE e 2003/35/CE […], os Estados-Membros devem disponibilizar ao público a fundamentação das decisões que isentam os projectos abrangidos pelo anexo II da exigência de avaliação de impacto ambiental nos termos dos artigos 5.º a 10.º da directiva?

2. Caso a resposta à primeira questão seja afirmativa, a referida exigência considera-se cumprida pelo conteúdo da carta do Secretary of State, de 4 de Dezembro de 2006?

3. Caso a resposta à segunda questão seja negativa, qual é o alcance da exigência de fundamentação neste contexto?»

IV — Apreciação jurídica

A — *Quanto ao contexto jurídico do pedido prejudicial*

13. O processo principal é relativo à verificação prévia, com o fim de averiguar se um determinado projecto exige uma avaliação dos efeitos no ambiente.

14. Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, e do anexo II,, ponto 10, alínea b), da directiva AIA, os Estados-Membros devem determinar, mediante uma análise caso a caso ou com base nos limiares ou nos critérios por eles fixados, se o impacte ambiental de projectos de ordenamento urbano deve ser avaliado. Segundo jurisprudência constante, o artigo 4.º, n.º 2, da directiva AIA confere aos Estados-Membros uma margem de apreciação. Esta é, contudo, limitada pela obrigação, prevista no artigo 2.º, n.º 1, de submeterem a uma avaliação dos seus efeitos os projectos relativamente aos quais se deva contar com um impacte considerável no ambiente [4].

4 — V., quanto às anteriores redacções da directiva, os acórdãos de 24 de Outubro de 1996, Kraaijeveld e o. (C-72/95, Colect., p. I-5403, n.º 50); de 21 de Setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, Colect., p. I-5901, n.º 64); de 29 de Abril de 2004, Comissão/Portugal (C-117/02, Colect., p. I-5517, n.º 82); de 2 de Junho de 2005, Comissão/Itália (C-83/03, Colect., p. I-4747, n.º 19); de 8 de Setembro de 2005, Comissão/Espanha (C-121/03, Colect., p. I-7569, n.º 87); de 16 de Março de 2006, Comissão/Espanha (C-332/04, Colect., p. I-40, n.º 76); de 28 de Fevereiro de 2008, Abraham e o. (C-2/07, Colect., p. I-1197, n.ºs 37 e 42); e de 25 de Julho de 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Colect., p. I-6097, n.º 38).

15. Os Estados-Membros devem ter em conta a natureza, a dimensão e a localização dos projectos, para determinar se se deve ou não contar com impactes ambientais consideráveis [5]. Nesta medida, a directiva AIA faz referência a uma avaliação global do impacte de projectos ou das suas alterações no ambiente [6]. No caso concreto, devem ter-se em conta tanto os efeitos directos das próprias obras projectadas como os efeitos que a utilização e a exploração das construções resultantes das referidas obras possam ter no ambiente [7].

16. No presente caso, as autoridades competentes, mediante uma análise caso a caso, chegaram à conclusão de que, atendendo a factores como a natureza, a dimensão e a localização dos projectos, não é de contar com impactes ambientais consideráveis. Por conseguinte, não é necessária uma avaliação dos efeitos no ambiente.

17. Na opinião de C. Mellor, esta decisão deve ser anulada, uma vez que não foi fundamentada ou, pelo menos, não o foi de forma suficiente.

5 — Acórdãos Comissão/Espanha (C-332/04, já referido na nota 4, n.º 76) e Abraham e o. (já referido na nota 4, n.º 38).

6 — Acórdão Abraham e o. (já referido na nota 4, n.º 42).

7 — Acórdão Abraham e o. (já referido na nota 4, n.º 43).

B — *Quanto à primeira questão prejudicial*

18. Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a decisão de não proceder à avaliação dos efeitos no ambiente deve ser fundamentada.

19. É certo que a directiva AIA prevê no artigo 9.º que, no caso da aprovação de um projecto a seguir a uma avaliação dos efeitos no ambiente, devem ser postas à disposição do público informações detalhadas. Ao invés, para a recusa de avaliação dos efeitos no ambiente, o artigo 4.º, n.º 4, exige apenas a publicação da decisão de recusa.

20. Como salienta o Reino Unido, a directiva AIA não exige, assim, expressamente, uma fundamentação da decisão de renunciar à avaliação dos efeitos no ambiente. Em contrapartida, deve reconhecer-se que a directiva prevê expressamente um dever de fundamentação em relação a outras decisões.

Quanto ao acórdão proferido no processo C-87/02

21. O Tribunal de Justiça já decidiu, todavia, que uma decisão pela qual a autoridade nacional competente considera que as características de um projecto não exigem que ele seja submetido a uma avaliação dos efeitos no ambiente deve conter ou vir acompanhada de todos os elementos que permitam fiscalizar que a mesma se baseia numa verificação prévia adequada, efectuada em conformidade com as exigências da directiva AIA [8].

22. No entanto, o Reino Unido objecta correctamente que esta declaração do Tribunal de Justiça constitui apenas um *obiter dictum*. O objecto da acção por incumprimento em causa não era a fundamentação possivelmente defeituosa de uma decisão de não proceder à avaliação dos efeitos no ambiente. Antes pelo contrário, a Comissão criticava o facto de não ter sido examinada a necessidade de proceder a uma avaliação dos efeitos no ambiente.

23. Consequentemente, as partes do processo não apresentaram observações quanto a um eventual dever de fundamentação, e outros Estados-Membros, como por exemplo, o Reino Unido, não tiveram motivos para intervir no processo para contestar a existência de um dever de fundamentação. Por conseguinte, apesar da existência do acórdão Comissão/Itália, importa examinar a necessidade de fundamentação.

O dever de fundamentação no direito primário

24. O artigo 253.º CE exige a fundamentação das decisões. Como alega, em particular, C. Mellor, o direito a uma boa administração, nos termos do artigo 41.º, n.º 2, terceiro travessão, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [9], abrange também a obrigação, por parte da Administração, de fundamentar as suas decisões. É certo que, uma vez que o Tratado de Lisboa não foi ainda ratificado, a Carta não produz, enquanto tal, efeitos jurídicos vinculativos equiparáveis aos do direito primário. No entanto, como fonte de direito, revela os direitos fundamentais [10] que devem ser tidos em conta na interpretação do direito comunitário [11].

8 — Acórdão de 10 de Junho de 2004, Comissão/Itália (C-87/02, Colect., p. I-5975, n.º 49).

9 — A Carta foi, primeiro, solenemente proclamada em 7 de Dezembro de 2000, em Nice (JO C 364, p. 1), e depois, uma outra vez, em 12 de Dezembro de 2007, em Estrasburgo (JO C 303, p. 1).

10 — V., a este respeito, igualmente, os acórdãos de 27 de Junho de 2006, Parlamento/Conselho (C-540/03, Colect., p. I-5769, n.º 38, a seguir «reagrupamento familiar»), e de 13 de Março de 2007, Unibet (C-432/05, Colect., p. I-2271, n.º 37).

11 — Acórdãos de 24 de Março de 1994, Bostock (C-2/92, Colect., p. I-955, n.º 16); de 18 de Maio de 2000, Rombi e Arkopharma (C-107/97, Colect., p. I-3367, n.º 65); de 6 de Novembro de 2003, Lindqvist (C-101/01, Colect., p. I-12971, n.º 87), e reagrupamento familiar (já referido na nota 10, n.º 105). V. também o artigo 52.º, n.º 5, da Carta dos Direitos Fundamentais.

25. No entanto, resulta desde logo da letra do artigo 41.º, n.º 2, da Carta, tal como do artigo 253.º do Tratado, que os deveres de fundamentação aí referidos se aplicam às instituições da Comunidade. Por conseguinte, este dever não pode ser transposto, sem mais, para as autoridades dos Estados-Membros, mesmo quando apliquem o direito comunitário [12].

Quanto aos princípios da efectividade e da equivalência

26. Em princípio, os Estados-Membros regulam o processo de aplicação do direito comunitário, quando este não prevê regras específicas. É certo que há disposições relativas à fundamentação de decisões dos Estados-Membros em aplicação de determinadas disposições de direito comunitário [13], também no âmbito do direito do ambiente [14]; contudo, falta precisamente uma regulamentação a respeito da fundamentação de decisões relativas a verificações prévias.

27. No entanto, os Estados-Membros não são completamente livres na aprovação de disposições processuais para a aplicação do direito comunitário. As vias processuais não podem ser menos favoráveis do que as que regulam situações análogas de natureza interna (princípio da equivalência) e não devem tornar impossível, na prática, ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária (princípio da efectividade) [15].

28. Não parece que se verifique um tratamento desfavorável em relação às situações puramente internas, resultante do facto de se renunciar ao dever de fundamentação. No entanto, põe-se a questão de saber se os limites do princípio da efectividade foram respeitados. Uma manifestação concreta do princípio da efectividade é o princípio da protecção jurisdicional efectiva. Este princípio exige que os direitos reconhecidos pelo direito comunitário possam ser invocados em juízo. Em especial, os tribunais devem poder fiscalizar as decisões de uma autoridade nacional que recuse o benefício desses direitos. A fiscalização deve abranger também a fundamentação da decisão [16].

12 — V., neste sentido, o acórdão de 26 de Junho de 2003, Comissão/França (C-233/00, Colect., p. I-6625, n.º 109).

13 — V., por exemplo, em relação à expulsão de cidadãos da União, o artigo 30.º, n.º 2, da Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158, p. 77).

14 — V., por exemplo, quanto à recusa de informações, o artigo 4.º, n.º 5, segundo período, da Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre o ambiente e que revoga a Directiva 90/313/CEE do Conselho (JO L 41, p. 26), ou ainda quanto à aprovação de projectos na sequência de uma avaliação dos efeitos no ambiente nos termos do artigo 9.º, n.º 1, segundo travessão da directiva AIA.

15 — Acórdãos de 2 de Outubro de 2003, Weber's Wine World e o. (C-147/01, Colect., p. I-11365, n.º 103); de 7 de Janeiro de 2004, Wells (C-201/02, Colect., p. I-723, n.º 67); de 19 de Setembro de 2006, i-21 Germany e Arcor (C-392/04 e C-422/04, Colect., p. I-8559, n.º 57); e de 15 de Março de 2007, Reemtsma (C-35/05, Colect., p. I-2425, n.º 37).

16 — Acórdãos de 2 de Outubro de 1987, Heylens e o. (222/86, Colect., p. 4097, n.º 15), e de 15 de Fevereiro de 2007, BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, Colect., p. I-1455, n.º 36).

29. É neste contexto que devem ser situadas as declarações quanto ao dever de fundamentação contidas no acórdão proferido no processo C-87/02. O Tribunal de Justiça sublinha que, no litígio então decidido, teria sido impossível avaliar, sem as informações solicitadas, se a verificação prévia da necessidade de uma avaliação dos efeitos no ambiente tinha ou não sido efectuada [17].

30. Este argumento é convincente. Se, numa decisão, faltar a informação correspondente, posteriormente, é, no mínimo, muito difícil determinar se a autoridade competente apreciou mesmo os possíveis impactes ambientais de um projecto. Frequentemente permanecem dúvidas se num processo jurisdicional só uma decisão adoptada com base noutros motivos pode posteriormente ser justificada.

31. Além disso, o dever de fundamentação permite aos particulares decidirem, com conhecimento de todas as circunstâncias, se lhes é útil recorrer ao órgão jurisdicional [18]. No presente caso, uma fundamentação poderia permitir reconhecer quais os riscos ambientais que foram tidos em conta. Num processo jurisdicional, pode contestar-se quer a apreciação incorrecta destes riscos quer a não consideração de outros riscos relevantes.

32. De resto, a indicação de motivos não é feita exclusivamente no interesse do cidadão, mas dá lugar a um primeiro autocontrolo da Administração e pode pacificar as relações com o cidadão. Se a fundamentação convencer, põe designadamente fim aos conflitos existentes e evita litígios supérfluos.

33. Neste sentido, o Tribunal de Justiça declarou recentemente que as autoridades nacionais devem fundamentar uma decisão que recuse o benefício de um direito reconhecido pelo direito comunitário [19]. Nesta medida, o artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais não contém só disposições em matéria de boa administração pelas instituições, mas documenta um princípio jurídico geral que também deve ser respeitado pelas autoridades dos Estados-Membros na aplicação do direito comunitário [20].

17 — AcórdãoComissão/Itália, já referido na nota 8.

18 — Acórdão Heylens, já referido na nota 16, e as minhas conclusões de 27 de Janeiro de 2005, no processo Housieaux (C-186/04, Colect. 2005, pp. I-3299, I-3301, n.º 32).

19 — Acórdão BVBA Management, Training en Consultancy (já referido na nota 16, n.º 36), quanto ao direito das marcas. V. também as conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro, de 15 de Fevereiro de 2007, no processo Tele2 Telecommunication (C-426/05, Colect., p. I-685, n.º 49), da advogada-geral E. Sharpston, de 6 de Julho de 2006, no processo BVBA Management, Training en Consultancy (C-239/05, Colect. 2007, pp. I-1455, I-1458, n.º 40), e as minhas conclusões Housieaux (já referidas na nota 18).

20 — V., quanto a outros requisitos em matéria de boa administração na aplicação do direito comunitário pelos Estados-Membros, o acórdão de 21 de Junho de 2007, Laub (C-428/05, Colect., p. I-5069, n.º 25), e as conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer, de 27 de Novembro de 2007, no processo SECAP (C-147/06 e 148/06, Colect., p. I-3565, n.os 49 e segs.).

34. Em suma, importa reter que os Estados-Membros devem disponibilizar ao público a fundamentação das decisões que recusem o benefício de um direito reconhecido pelo direito comunitário.

Quanto a uma eventual violação do direito

35. Importa, assim, analisar se a renúncia de proceder a uma avaliação dos efeitos no ambiente pode ser considerada uma recusa do benefício de um direito reconhecido pelo direito comunitário.

36. A recusa do benefício de um direito não pode ser entendida, neste contexto, no sentido de que o direito à avaliação dos efeitos no ambiente deva, no presente caso, efectivamente existir. Neste caso, o dever de fundamentação acabaria, na prática, por perder o seu conteúdo útil. Com efeito, independentemente de cada fundamentação, é ilícito recusar o benefício de um direito existente.

37. Ao invés, a fundamentação destina-se a permitir a análise de qualquer decisão que estabelece que um direito, em princípio, reconhecido pela Comunidade não existe no caso concreto. Por conseguinte, a Administração deve, desde logo, fundamentar uma decisão quando a Comunidade reconheceu aos particulares situações jurídicas susceptíveis de serem violadas por esta decisão.

38. No processo principal, não são restringidos direitos do autor do projecto. Este requereu, designadamente, a realização do processo de aprovação sem avaliação dos efeitos no ambiente. Por conseguinte, em relação ao mesmo, a decisão não necessita de ser fundamentada.

39. No entanto, os direitos de terceiros também são pertinentes em matéria de dever de fundamentação. No âmbito de processos comunitários, a exigência de fundamentação também deve ser apreciada, designadamente, em função do interesse que outras pessoas directa e individualmente afectadas pelo acto podem ter [21]. Consequentemente, é necessária uma fundamentação quando a Comissão, em processos em matéria de direito da concorrência, não formula objecções contra uma fusão de empresas [22] ou contra um auxílio de Estado [23].

40. Estes critérios também se devem aplicar às decisões adoptadas pelas autoridades dos Estados-Membros em aplicação do direito

21 — Acórdão de 10 de Julho de 2008, Bertelsmann e Sony Corporation of America (C-413/06 P, Colect., p. I-4951, n.º 166, com outras referências).

22 — Acórdão Bertelsmann e Sony Corporation of America/Impala (já referido na nota 21, n.ºs 171 e segs.).

23 — Acórdãos de 2 de Abril de 1998, Comissão/Sytraval e Brink's France (C-367/95 P, Colect., p. I-1719, n.º 64), e de 1 de Julho de 2008, Chronopost/UFEX e o. (C-341/06 P e C-342/06 P, Colect., p. I-4777, n.º 89).

comunitário. A renúncia a uma avaliação dos efeitos no ambiente afecta forçosamente não apenas o autor do projecto mas também terceiros, em todo o caso, na medida em que possam, em princípio, exigir a realização da avaliação.

41. O Tribunal de Justiça já decidiu que os terceiros podem ter direito à realização de uma avaliação dos efeitos no ambiente. Quando a margem de apreciação conferida pelos artigos 4.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, da directiva AIA é ultrapassada pelas autoridades legislativas ou administrativas de um Estado-Membro, os particulares podem invocá-las nos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro contra as autoridades nacionais. Nesse caso, compete às autoridades do Estado-Membro, no âmbito das suas competências, adoptar todas as medidas necessárias, gerais ou especiais, para que os projectos sejam examinados a fim de determinar se os mesmos são susceptíveis de ter um impacto significativo no ambiente e, na afirmativa, para que sejam submetidos a um estudo de impacte ambiental [24].

42. Além disso, o artigo 10.º-A da directiva AIA prevê agora que os membros do público em causa ou organizações não governamentais podem requerer, sob certas condições, a fiscalização jurisdicional de decisões abrangidas pelas disposições relativas à participação do público, estabelecidas na directiva AIA. Este direito estaria ameaçado se estes requerentes não pudessem impugnar a decisão de não aplicar as disposições relativas à participação do público.

43. Por conseguinte, através dos artigos 4.º, n.º 2, 2.º, n.º 1, e 10.º-A da directiva AIA, a Comunidade reconheceu um direito aos particulares. Dado que a decisão de renunciar a uma avaliação dos efeitos no ambiente pode violar este direito, a mesma deve ser fundamentada.

Quanto às consequências jurídicas da falta de fundamentação

44. A título complementar, importar referir que o princípio da efectividade não exige uma harmonização das consequências jurídicas da falta de fundamentação, nas diversas ordens jurídicas dos Estados-Membros. Em particular, os Estados-Membros não são obrigados a adoptar as disposições aplicáveis à falta de fundamentação pelas instituições.

24 — Acórdão de 16 de Setembro de 1999, WWF e o. (C-435/97, Colect., p. I-5613, n.º 71).

45. No sistema comunitário, a fundamentação de um acto jurídico deve, em princípio, ser comunicada ao interessado ao mesmo tempo que o acto lesivo dos seus interesses. A falta de fundamentação ou a sua insuficiência manifesta não fica (em princípio) sanada pelo facto de o interessado tomar conhecimento dos fundamentos do acto no decurso do processo perante o juiz comunitário [25]. Tal corresponde, de resto, à delimitação factual e jurídica estrita do objecto do litígio através do sistema de impugnação e de defesa. Dado que o recorrente não pode normalmente ampliar o objecto do seu recurso [26], a igualdade de armas em matéria processual estaria ameaçada se a instituição recorrida pudesse, sem mais [27], completar a sua fundamentação no decurso do processo.

46. No entanto, não estaria excluído tratar de modo mais generoso a sanação da falta de fundamentação no âmbito de um direito processual estruturado de forma diferente. Isso é concebível quando o objecto do litígio esteja aberto em relação aos meios jurídicos de impugnação, isto é, às excepções que podem ser deduzidas contra a decisão impugnada, ou ainda na medida em que a ampliação do pedido seja admitida nos processos jurisdicionais. Trata-se, porém, aqui de questões de direito processual nacional.

Resposta à segunda questão prejudicial

47. Por conseguinte, nos termos do artigo 4.º da directiva AIA, os Estados-Membros devem pôr à disposição do público a fundamentação de uma decisão que determina não ser necessário submeter um projecto incluído no anexo II a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º da directiva.

C — Quanto à segunda e à terceira questão prejudicial

48. Dado que o Tribunal de Justiça não pode fiscalizar se a Ministra do Ambiente fundamentou suficientemente a sua decisão, a segunda e terceira questões devem ser entendidas no sentido de saber que requisitos devem ser impostos à fundamentação de uma decisão relativa à renúncia de proceder

25 — Acórdãos de 26 de Novembro de 1981, Michel/Parlamento (195/80, Recueil, p. 2861, n.º 22), de 26 de Setembro de 2002, Espanha/Comissão (C-351/98, Colect., p. I-8031, n.º 84), de 22 de Janeiro de 2004, Mattila/Conselho e Comissão (C-353/01 P, Colect., p. I-1073, n.º 32), de 29 de Abril de 2004, IPK-München/Comissão (C-199/01 P e C-200/01 P, Colect., p. I-4627, n.º 66), e de 28 de Junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão (C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Colect., p. I-5425, n.º 463); e acórdãos do Tribunal de Primeira Instância de 12 de Dezembro de 2006, Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran/Conselho (T-228/02, Colect., p. II-4665, n.º 139), e de 23 de Outubro de 2008, People's Mojahedin Organization of Iran/Conselho (T-256/07, Colect., p. II-3019, n.º 182).

26 — V. artigo 42.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e, a este respeito, o acórdão de 30 de Setembro de 1982, Amylum/Conselho (108/81, Recueil, p. 3107, n.ºs 24 e segs.), e — em relação à acção por incumprimento — as minhas conclusões de 29 de Janeiro de 2004, Comissão/Países Baixos (C-350/02, Colect., p. I-6213, n.ºs 31 e segs.).

27 — No acórdão de 3 de Setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão (C-402/05 P e C-415/05 P, Colect., p. I-6351, n.º 350), deixa-se, todavia, aberta a possibilidade de sanação do vício em certas circunstâncias.

a uma avaliação dos efeitos no ambiente e, em particular, se é suficiente designar apenas os critérios segundo os quais não se prevejam impactes significativos no ambiente.

49. O conteúdo da fundamentação deve orientar-se pela finalidade do dever de fundamentação. A este respeito, o Tribunal de Justiça já decidiu no acórdão, já referido, no processo C-87/02, que uma decisão relativa à renúncia de proceder a uma avaliação dos efeitos no ambiente deve conter ou vir acompanhada de todos os elementos que permitam fiscalizar que a mesma se baseia numa verificação prévia adequada, efectuada em conformidade com as exigências da directiva AIA [28]. Por conseguinte, importa que os motivos indicados mostrem que foi realizada uma verificação prévia adequada.

50. Em relação ao alcance da verificação prévia adequada, cabe recordar que a directiva AIA faz referência a uma avaliação global do impacte de projectos, e os Estados-Membros devem, em especial, ter em conta a natureza, a dimensão e a localização dos projectos, para determinar se se deve ou não contar com impactes ambientais consideráveis [29].

51. Se a inexistência de impactes ambientais consideráveis for manifesta, uma frase pode ser suficiente para documentar que foi levada a cabo esta verificação. Se, pelo contrário, estiverem em debate eventuais impactes ambientais determinados, são necessárias explicações mais detalhadas, para demonstrar que estes impactes foram adequadamente verificados. A jurisprudência relativa ao dever de fundamentação do direito primário pode fornecer uma orientação a este propósito. Segundo esta, devem ser expostas de forma suficiente as razões pelas quais os elementos de facto e de direito invocados no procedimento de averiguação prévia não bastaram para demonstrar a existência de impactes ambientais consideráveis. Não é, todavia, necessário tomar posição sobre elementos manifestamente despropositados, destituídos de significado ou claramente secundários, ou antecipar potenciais objecções [30].

52. A este respeito, são invocados, em particular, dois elementos no processo principal, designadamente, por um lado, a localização do projecto numa zona, designada nos termos do direito nacional, de beleza natural excepcional, e, por outro, o possível prejuízo causado a um habitat de morcegos invocado por C. Mellor no âmbito do procedimento administrativo. Ambos os elementos remetem para a localização do projecto. Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, e do anexo III,

28 — Já referido na nota 8.

29 — V., *supra*, n.º 15.

30 — V., neste sentido, a par dos acórdãos referidos na nota 23, Comissão/Sytraval e Brink's France assim como Chronopost/UFEX e o., os acórdãos de 25 de Outubro de 2005, Alemanha e Dinamarca/Comissão (C-465/02 e C-466/02, Colect., p. I-9115, n.º 106), e Bertelsmann e Sony Corporation of America (já referido na nota 21, n.º 167).

ponto 2, da directiva AIA, deve ser tida em conta a sensibilidade ambiental das zonas geográficas. Para tal, devem ser considerados, em particular, alguns pontos expressamente mencionados.

53. A beleza paisagística da localização do projecto, isto é, as considerações de ordem estética, está apenas compreendida no conceito de sensibilidade ambiental, de forma indirecta: o anexo III, ponto 2, terceiro travessão, alínea h), refere as paisagens importantes do ponto de vista histórico, cultural ou arqueológico. Se nenhum destes critérios se aplicar, a estética será menos um critério ecológico do que uma questão de gosto pessoal. Neste caso, o possível prejuízo para a paisagem não constitui um indício forçoso de eventuais impactes ambientais consideráveis. Este elemento teria então uma relevância secundária, pelo que poder-se-ia renunciar a referi-lo.

54. Em contrapartida, o eventual prejuízo causado a um habitat de morcegos constitui uma questão de capacidade de absorção do ambiente natural, na acepção do anexo III, ponto 2, terceiro travessão, da directiva AIA. É certo que estes habitats só são expressamente abrangidos quando, em conformidade com a alínea e), fazem parte de zonas protegidas, em particular das referidas pela directiva habitat [31]. No entanto, por força do artigo 12.º, n.º 1, alínea d), e do anexo IV da directiva habitat, os Estados-Membros são obrigados a garantir uma protecção rigorosa de *todos* os habitats de morcegos [32]. Só em determinadas condições, estritamente limitadas, seria permitido causar prejuízos a habitats de morcegos [33]. Por conseguinte, os prejuízos causados a habitats de morcegos constituem, em princípio, impactes ambientais consideráveis que requerem uma avaliação dos efeitos no ambiente [34].

55. Consequentemente, a decisão relativa à renúncia de proceder a uma avaliação dos efeitos no ambiente deve conter ou vir acompanhada de todos os elementos que permitam fiscalizar que a mesma se baseia numa verificação prévia adequada, efectuada em conformidade com as exigências da directiva AIA. Neste âmbito, devem, em particular, ser expostas de forma suficiente as razões pelas quais os elementos de facto e de direito invocados no procedimento de averiguação prévia não bastaram para demonstrar a existência de impactes ambientais consideráveis.

31 — Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7).

32 — V., a este respeito, os acórdãos de 20 de Outubro de 2005, Comissão/Reino Unido (C-6/04, Colect., p. I-9017, n.º 79), de 10 de Janeiro de 2006, Comissão/Alemanha (C-98/03, Colect., p. I-53, n.º 55), e de 11 de Janeiro de 2007, Comissão/Irlanda (C-183/05, Colect., p. I-137, n.º 47).

33 — V., quanto às derrogações ao regime de protecção em relação à caça ao lobo, o acórdão de 14 de Junho de 2007, Comissão/Finlândia (C-342/05, Colect., p. I-4713, n.os 25 e segs.).

34 — V. acórdãoComissão/Irlanda (já referido na nota 33, n.os 34 e segs.).

V — Conclusão

56. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça responda do seguinte modo ao pedido de decisão prejudicial:

«1) Nos termos do artigo 4.º da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho, os Estados-Membros devem pôr à disposição do público a fundamentação de uma decisão que determina não ser necessário submeter um projecto incluído no anexo II a uma avaliação, nos termos dos artigos 5.º a 10.º desta directiva.

2) Esta decisão deve conter ou vir acompanhada de todos os elementos que permitam fiscalizar que a mesma se baseia numa verificação prévia adequada, efectuada em conformidade com as exigências da Directiva 85/337. Neste âmbito, devem, em particular, ser expostas de forma suficiente as razões pelas quais os elementos de facto e de direito invocados no procedimento de averiguação prévia não bastaram para demonstrar a existência de impactes ambientais consideráveis.»