

Processo C-721/21

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

26 de novembro de 2021

Órgão jurisdicional de reenvio:

High Court (Tribunal Superior, Irlanda)

Data da decisão de reenvio:

4 de outubro de 2021

Recorrente:

Eco Advocacy CLG

Recorrida:

An Bord Pleanála (Agência Irlandesa de Ordenamento do Território)

Interveniente:

Keegan Land Holdings

Amici curiae:

An Taisce – The National Trust for Ireland

ClientEarth AISBL

[OMISSIS]

[Número de referência nacional]

[OMISSIS] [Nome de juiz-presidente]

[OMISSIS] [Nomes das partes como acima indicados, incluindo a referência ao despacho que admite os dois *amici curiae*].

[OMISSIS]

[OMISSIS] [fases processuais perante o órgão jurisdicional de reenvio que levaram à adoção da decisão de reenvio].

[OMISSIS] [Identidade do secretário da High Court (Tribunal Superior, Irlanda)].

[OMISSIS] [Lista dos depoimentos das testemunhas sob juramento apresentados como prova].

[OMISSIS] [Nome dos representantes das partes]

A HIGH COURT (Tribunal Superior, Irlanda)

JUDICIAL REVIEW

[OMISSIS] [Número de referência nacional]

NO QUE DIZ RESPEITO À SECÇÃO 50 DO

**PLANNING AND DEVELOPMENT ACT 2000 (LEI DE 2000 SOBRE O
ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E O DESENVOLVIMENTO),
CONFORME ALTERADA**

ENTRE

ECO ADVOCACY CLG

RECORRENTE

E

AN BORD PLEANÁLA (Agência Irlandesa de Ordenamento do Território)

RECORRIDA

E

KEEGAN LAND HOLDINGS LIMITED

INTERVENIENTE

E POR DESPACHO

AN TAISCE - THE NATIONAL TRUST FOR IRELAND

E

CLIENTEARTH AISBL

AMICI CURIAE

(2.^a sentença)**SENTENÇA de [OMISSIS] [o juiz presidente] proferida na segunda-feira, 4 de outubro de 2021****Objeto do litígio**

- 1 O presente recurso de fiscalização jurisdicional («judicial review») da validade de uma licença, concedida pela recorrida An Bo[OMISSIS]rd Pleanála (Agência Irlandesa de Ordenamento do Território, a seguir «Agência») à dona da obra, interveniente no recurso, para um projeto de construção de habitação em Trim, Condado de Meath. O projeto diz respeito à construção de 320 habitações situadas em Charterschool Land, Manorlands, nas imediações da Zona Especial de Conservação (ZEC) e Zona de Proteção Especial (ZPE) do Rio Boyne e do Rio Blackwater.

Matéria de facto

- 2 Anteriores projetos de construção no local foram objeto de uma série de decisões de indeferimento. Em 2008, um projeto de construção foi indeferido devido à inexistência de um sistema de drenagem sustentável (SDS).
- 3 Em 2009, um projeto de construção foi indeferido devido à qualidade deficiente na conceção do projeto de construção tendo em conta que o sítio é uma área de destaque em [OMISSIS] Trim, uma cidade com valor histórico situada perto de uma zona de potencial arqueológico e de uma zona de conservação arquitetónica.
- 4 Em 2011, outro projeto de construção foi indeferido devido a problemas de conceção e à conclusão de que representaria um nível de qualidade baixo em termos de empreendimento residencial.
- 5 Os terrenos, originalmente destinados a uso comercial ou industrial [OMISSIS], foram, entretanto, afetas a uso residencial.
- 6 Em 3 de setembro de 2019, teve lugar uma reunião de pré-planeamento entre a interveniente e a autoridade local, Meath County Council (Conselho do Condado de Meath, a seguir «o Conselho»)
- 7 Em novembro de 2019 foi elaborado um primeiro relatório analítico de avaliação adequada.
- 8 Em 20 de dezembro de 2019, a interveniente apresentou um pedido com vista à obtenção de um parecer de pré-planeamento, relativo à questão de saber se o projeto de construção constituiria um empreendimento imobiliário estratégico.
- 9 Em 13 de fevereiro de 2020, realizou-se uma reunião de pré-planeamento entre a interveniente e a Agência e em 2 de março de 2020 esta última decidiu que a proposta devia ser objeto de uma avaliação adicional ou de sofrer alterações.

- 10 Em 7 de abril de 2020, o National Parks and Wildlife Service (Serviço dos Parques Nacionais e da Vida Selvagem) adotou objetivos de conservação da ZEC do Rio Boyne e do Rio Blackwater.
- 11 Em junho de 2020, foi elaborado um segundo relatório analítico relativo à avaliação adequada.
- 12 A proposta formal do projeto de construção em causa no presente processo foi apresentada em 8 de julho de 2020.
- 13 A conceção do projeto de construção prevê que, durante a fase da realização dos trabalhos no local de construção, o escoamento das águas de superfície será recolhido no subsolo em tanques de armazenamento de atenuação. Estes funcionarão juntamente com dispositivos adequados de controlo de fluxo que serão instalados coletor de evacuação de cada tanque de atenuação. Um separador By-pass de classe 1 será instalado na tubagem de admissão de todos os tanques, de modo a tratar as águas superficiais e remover quaisquer potenciais contaminantes antes da sua entrada no tanque e, finalmente, antes da sua descarga. A descarga da água será efetuada para um riacho localizado a cerca de 100 metros a sul do projeto de construção, que é um afluente do Rio Boyne.
- 14 O Rio Boyne situa-se a cerca de 640 metros a norte do projeto de construção. Faz parte da ZPE do Rio Boyne e do Rio Blackwater (número de referência 004232), da qual um dos interesses dignos de proteção é o Guarda-rios-comum (*Alcedo atthis*) [A229].
- 15 A ZEC do Rio Boyne e do Rio Blackwater (número de referência 002299) situa-se a cerca de 700 metros a norte do local. Os interesses dignos de proteção são as Turfeiras baixas alcalinas [7230], as Florestas aluviais de *Alnus glutinosa* e o *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*) [91E0], a *Lampetra fluviatilis* (Lampreia do rio) [1099], o *Salmo salar* (Salmão) [1106] e a *Lutra lutra* (Lontra) [1355].
- 16 Em julho de 2020 foi elaborado um relatório de verificação da exigibilidade de avaliação do impacto ambiental, bem como uma avaliação do impacto ecológico, os quais incluíam uma série de propostas de medidas de atenuação. Foi também apresentado um relatório de rastreio ao abrigo da Diretiva Habitats [Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens], que concluiu pela inexistência de impacto em Sítios Natura 2000.
- 17 A recorrente e outros organismos apresentaram observações relativamente à proposta.
- 18 Em 11 de agosto de 2020, foi apresentada um documento em nome do An Taisce (The National Trust for Ireland, consultor legislativo de planeamento e o primeiro *amicus curiae* admitido por despacho do tribunal) que chama a atenção para os riscos de impacto nos Sítios Europeus.

- 19 Em 31 de agosto de 2020, o Diretor Executivo do Conselho apresentou um relatório sobre a proposta.
- 20 [OMISSIS] No que respeita ao Conselho, a sua responsável pelo Património redigiu um memorando intitulado «Comments Screening Statement for Appropriate Assessment and EcIA for residential development Charterschool Land, Manorlands, Trim, Co. Meath» (Comentários, Rastreio, Relatório de Avaliação Adequada e Avaliação de Impacto Ecológico para um Projeto de Construção Habitacional em Charterschool Land, Manorlands, Trim, Condado de Meath), datado de 30 de agosto de 2020.
- 21 [OMISSIS] Entre os pontos essenciais apresentados figuram [OMISSIS]:
- (a). os habitats no local não estão ocupados pelos interesses dignos de proteção do Sítio Europeu associado;
 - (b). não foi efetuada uma avaliação quanto à extensão e ao impacto cumulativo da remoção de sebes;
 - (c). o inquérito relativo aos morcegos refere-se a um período tardio na temporada ativa dos morcegos e não fornece informações sobre a ocupação dos morcegos durante a primavera, quando as colónias de maternidade estão ativas;
 - (d). a espécie de morcego dominante é o *Pipistrellus pipistrellus* (Morcego-anão) seguida do *Pipistrellus pygmaeus* (Morcego-pigmeu), com um número limitado de outras espécies, entre as quais o *Nyctalus leisleri* (Morcego-arborícola-pequeno) e as espécies de morcego *Myotis* (morcegos-de-orelhas-de-rato);
 - (e). a população de morcegos era uma característica de importância maior a nível local;
 - (f). várias medidas de atenuação foram delineadas na Avaliação do Impacto Ecológico, no seu parágrafo 6.1;
 - (g). estas medidas de atenuação deveriam ser implementadas sob a supervisão de um ecologista devidamente qualificado e de um especialista em morcegos;
 - (h). as sebes e as árvores não deveriam ser removidas durante a época de nidificação; e
 - (i). as medidas preventivas deveriam ser pormenorizadas no âmbito do plano de gestão ambiental na construção de forma a assegurar a não introdução espécies invasivas exógenas. Estas medidas deveriam seguir o documento da National Roads Authority (Autoridade Rodoviária Nacional da Irlanda) (Gestão de Ervas Daninhas Venenosas e Plantas Invasivas Exógenas nas

Estradas Nacionais, 2010) e conhecer das Diretrizes de Gestão de Melhores Práticas elaboradas pela Invasive Species Ireland [OMISSIS].

- 22 No que respeita ao tratamento de águas, a [responsável do Conselho pelo Património] autora do relatório fez notar que a água estava a ser canalizada de um tanque de atenuação no local para um riacho localizado a 100 metros a sul do local, sendo [o riacho] um afluente do Rio Boyne. Prosseguiu afirmando: «No que diz respeito à Avaliação Adequada[,] a Agência deveria certificar-se da eficácia da Estratégia SDS e da gestão das águas de superfície no local, de modo a garantir a inexistência de impactos significativos (diretos ou indiretos) no interesse digno de proteção de qualquer um dos Sítios Natura 2000 (Sítios Europeus), quer individualmente quer em conjugação com quaisquer outros planos ou projetos».
- 23 O relatório do Diretor Executivo [do Conselho] [de] 31 de agosto de 2020 [OMISSIS] [foi] emitido ao abrigo do artigo 8.º, n.º 5, alínea a) do Planning and Development (Housing) and Residential Tenancies Act 2016 (Lei de 2016 relativa ao Planeamento e Desenvolvimento (Habitação) e aos Arrendamentos Residenciais). A secção 7.13 do relatório [OMISSIS] repete literalmente as preocupações da responsável pelo Património.
- 24 Analisando as observações do An Taisce, [OMISSIS] de 11 de agosto de 2020 [e] preparadas pela [OMISSIS]D[OMISSIS], Responsável pelo Planeamento e Política Ambiental, [estas] declaram [OMISSIS]
- 25 [OMISSIS]: «Um riacho corre, aproximadamente, a 100 [metros] dos limites do local, desaguando no Rio Boyne. O Rio Boyne não é apenas um local designado ZEC e ZPE [OMISSIS], mas também fornece a água potável, para consumo, em Trim. O An Taisce receia que a qualidade da água neste riacho se degrade, resultado [das] obras propostas – a intenção, segundo os planos, é instalar canais a céu aberto que conduzam as águas de superfície para o riacho, águas que seriam parcialmente filtradas em tanques de atenuação. Salienta-se que há uma probabilidade de o riacho constituir uma zona de desova de trutas e afirma-se que a deterioração ecológica potencial no riacho não foi adequadamente considerada na Avaliação de Impacto Ecológico». Importa igualmente salientar concretamente que o comentário do An Taisce, segundo o qual a filtragem era apenas «parcial», não parece, posteriormente, ter sido especificamente resolvido.
- 26 Em 6 de outubro de 2020, a inspetora da Agência elaborou um relatório no qual recomendava a concessão da licença de construção e concluía, na sequência dos relatórios relativos à avaliação do impacto ambiental e à avaliação adequada, que não era necessária uma avaliação completa.
- 27 O modelo utilizado pela inspetora, que figura no Anexo A do seu relatório, recorre a um formato de análise de avaliação do impacto ambiental que difere, em aspetos substanciais, do modelo do Anexo III da Diretiva AIA [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].

A Agência sugeriu (à última hora [OMISSIS]) que, procurando atentamente no relatório da inspetora poderiam ser identificados títulos que figuram no Anexo III, mas isso não me parece aceitável. A correspondência entre o Anexo III e o relatório da inspetora afigura-se demasiado ténue.

- 28 No que respeita ao modo como a inspetora tratou as observações do An Taisce e do Conselho, a secção 12 do seu relatório trata da avaliação adequada. O parágrafo 12.1 regista a submissão da análise. O parágrafo 12.2 descreve o projeto de construção e o parágrafo 12.3 precisa a proximidade entre Sítios Europeus e os interesses dignos de proteção. Os parágrafos 12.4 e 12.5 descrevem os objetivos de conservação de Sítios Europeus. O parágrafo 12.6 aponta para a localização na qual, ao longo da rede Boyne e Blackwater, se encontra o Guarda-rios-comum e afirma que não foi identificado nenhum habitat associado a esta espécie no local de construção. Alega que o planeamento para o tratamento de águas superficiais tem em consideração a escala e natureza do projeto de construção proposto e afirma que uma estrada deve ser construída [e] deve funcionar «de acordo com características ambientais elementares associadas a um empreendimento residencial». Afirma que este não apresentaria o potencial de produzir um impacto significativo na qualidade da água e, portanto, nos interesses dignos de proteção da ZEC e da ZPE.
- 29 Faz-se referência à observação do An Taisce, relativamente à qual a inspetora comenta: «[A t]ruta não está catalogada como um interesse digno de proteção para a ZEC do Rio Boyne e do Rio Blackwater. Não considero que haja um risco de impacto no Rio Boyne resultante de quaisquer ligações hidrológicas superficiais, subterrâneas e por via de águas residuais nem, portanto, risco de impacto negativo significativo resultante do projeto de construção proposto nos critérios de qualificação da ZEC do Rio Boyne e do Rio Blackwater».
- 30 A conclusão de inexistência de impacto é repetida no parágrafo 12.7 em relação a ambos os Sítios Europeus e conclui-se, no parágrafo 12.8, não ser necessária uma avaliação adequada após a fase de rastreio.
- 31 No relatório [da inspetora] propõe-se uma série de condições, por exemplo[,] [OMISSIS] a condição 14, que exige que o sistema SDS seja acordado com o Conselho; e talvez seja possível denotar uma relação entre algumas das condições e alguns dos pontos apresentados, mas a Agência ou sua inspetora não abordam esses pontos com uma fundamentação expressa e pormenorizada. A própria exigência de que o sistema SDS deve ser acordado com o Conselho não responde especificamente à questão suscitada pelo Conselho segundo a qual a Agência (ou seja, a autoridade competente que concede a licença para o projeto de construção) deve certificar-se de que o sistema é adequado.
- 32 Assim, as observações não foram analisadas individualmente, o que levanta a questão de saber se a autoridade competente deve apresentar uma fundamentação expressa e pormenorizada capaz de dissipar qualquer dúvida científica razoável relativa aos efeitos das obras previstas no Sítio Europeu em causa, e que elimine

expressa e individualmente cada uma das dúvidas suscitadas a esse respeito durante o processo de participação do público.

- 33 Em 22 de outubro de 2020, a Agência emitiu uma orientação no sentido de ser concedida uma licença, no geral, de acordo com a recomendação da inspetora e em 27 de outubro de 2020 a licença foi formalmente concedida por decisão da Agência ao abrigo do procedimento estratégico de projetos de construção habitacional.
- 34 A Agência não clarificou qu[e] documentos exatamente [OMISSIS] [continham] os fundamentos para efeitos dos objetivos da avaliação do impacto ambiental e da avaliação adequada. Parece que a intenção foi incluir a fundamentação no relatório da inspetora, apêndice A desse documento, e nos relatórios apresentados pela interveniente quando mencionados pela inspetora, menção essa presumivelmente projetada como um modo de adotar essa documentação.
- 35 [OMISSIS] no presente processo, o pedido principal [tem por objeto] a obtenção de um despacho de apreciação da legalidade (certiorari) da Decisão de 27 de outubro de 2020.
- 36 [OMISSIS] [Atos processuais perante o órgão jurisdicional de reenvio].
- 37 [OMISSIS] Reservei para final a decisão no presente processo, assim como, em Eco Advocacy CLG /An Bord Pleanala (No.º 1) [2021] IEHC 265 (Não publicado, High Court (Supremo Tribunal, Irlanda), de 27 de maio de 2021), indeferi algumas exceções ao recurso e, posteriormente, neguei provimento ao recurso na medida em que se baseava no direito interno [OMISSIS] [e] em certos pontos do direito da União Europeia. Decidi [OMISSIS] submeter as restantes questões de direito da União Europeia ao Tribunal de Justiça da União Europeia ao abrigo do artigo 267.º TFUE.
- 38 [OMISSIS] An Taisce e ClientEarth [OMISSIS] [foram aditados] como *amici* em 27 de julho de 2021. [OMISSIS] [Observações do juiz sobre os argumentos das partes].

Quadro jurídico pertinente

- 39 Uma lista do quadro jurídico pertinente da União Europeia, internacional e interno é apresentada no apêndice do acórdão juntamente com as respetivas hiperligações.

Fundamentos relevantes

- 40 [OMISSIS], os restantes fundamentos [OMISSIS] podem ser resumidos do seguinte modo:
- (a). a Agência e a inspetora não tomaram devidamente em consideração as questões que devem ser tidas em conta por força da Diretiva AIA;

- (b). inexistência [OMISSIS] de uma declaração expressa sobre qu[ais] são exatamente os documentos que expõem a fundamentação da autoridade competente;
- (c). a Agência errou ao não apreciar expressamente a totalidade dos títulos e subtítulos específicos contidos no Anexo III da Diretiva AIA;
- (d). a Agência considerou inadequadamente as medidas de atenuação durante a fase de rastreio, em contradição com a Diretiva Habitats; e
- (e). ao não abordar as observações e as questões levantadas pelo An Taisce e pelo Conselho, a Agência não dissipou a totalidade das dúvidas científicas relativas ao impacto na integridade dos Sítios Europeus.

Questões de direito europeu suscitadas

- 41 [OMISSIS] Parece-me que os fundamentos substanciais acima identificados suscitam seis questões [OMISSIS] relacionadas com a interpretação do direito da União e que são necessárias para a decisão, e considero adequado [OMISSIS] submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça ao abrigo do artigo 267.º TFUE.
- 42 A interveniente e o Estado não apresentaram observações específicas em resposta às questões propostas, pelo que passarei apenas em seguida a mencionar as posições das restantes partes.

Quanto à primeira questão

- 43 A primeira questão é a seguinte:

Quando uma parte interpõe um recurso contra a validade de uma medida administrativa por referência expressa ou implícita a um ato concreto do direito da União Europeia mas não especifica as disposições desse instrumento que foram infringidas ou por referência a que interpretação específica, deve ou pode o órgão jurisdicional nacional perante o qual o recurso é interposto, quer em geral quer no contexto específico do direito ambiental, por força do princípio geral do primado do direito da União Europeia e/ou do princípio da cooperação, apreciar o recurso não obstante a existência de uma regra processual interna que exige que a petição indique as infrações específicas em causa?

- 44 A recorrente considera que deve simplesmente ser dada resposta afirmativa a esta questão. No presente processo, a recorrente interpôs recurso contra as avaliações efetuadas ao abrigo das Diretivas AIA e Habitats. Em particular, a recorrente invocou um fundamento de recurso relativo à não disponibilização dessas avaliações. A recorrente alega especificamente que os fundamentos e as considerações, bem como as matérias abordadas, não eram indicados na decisão de proceder à verificação da exigibilidade de avaliação do impacto ambiental.

[OMISSIS]. A recorrente considera que não pode ser privada dos seus direitos, conferidos pelo artigo 11.º da Diretiva AIA, devido a uma simples omissão da menção do artigo 4.º da Diretiva AIA ou do artigo 6.º da Diretiva Habitats. Estas obrigações resultam apenas destas disposições.

- 45 A Agência considera que, na medida em que está em causa o direito da União, os órgãos jurisdicionais nacionais têm o *direito* de conhecer de questões de direito da União por sua própria iniciativa ou, em certas circunstâncias, oficiosamente, não estando, no entanto, *obrigados* a fazê-lo. Na sua decisão de exercer ou não este poder discricionário de conhecer de questões oficiosamente, um órgão jurisdicional nacional pode validamente tomar em consideração normas de direito processual nacional que exigem que as violações específicas em causa sejam expostas nos articulados da parte, podendo recusar-se a conhecer da questão em causa com este fundamento.
- 46 A posição comum dos *amici [curiae]* é que os órgãos jurisdicionais nacionais têm o *direito* de conhecer de questões de direito da União por sua própria iniciativa ou, em certas circunstâncias, oficiosamente, e são *obrigados* a fazê-lo, na medida em que, se não o fizerem, uma violação do direito da União poderia ficar não sanada. Ao decidir conhecer ou não de tal questão oficiosamente, um órgão jurisdicional nacional deve ter em conta a totalidade das peças processuais trocadas entre as partes. Cabe igualmente ao órgão jurisdicional nacional proteger os direitos das partes utilizando as regras processuais nacionais de modo a assegurar, por exemplo, que as partes tenham a oportunidade de ser ouvidas sobre quaisquer questões levantadas oficiosamente. Quando um órgão jurisdicional nacional é obrigado, pelo direito processual nacional, a conhecer oficiosamente de uma questão relativa a uma lei nacional, também o deve fazer em relação a questões de direito da União.
- 47 Proponho que se responda afirmativamente a esta questão[:] Em geral, o direito da União obriga o órgão jurisdicional nacional a aplicar direito da União invocado por uma parte no processo, mesmo que a disposição ou a interpretação em concreto não tenha sido especificamente invocada. A implementação eficaz do direito da União exige que o órgão jurisdicional nacional adote uma abordagem ampla e teleológica das vias de recurso previstas pelo direito da União. Sempre que se procure uma via de recurso efetiva para qualquer alegada violação do direito da União e a recorrente invoque a legislação da União especificamente em causa, expressa ou implicitamente, o órgão jurisdicional nacional deveria ser obrigado a examinar a questão, mesmo que os requisitos dos articulados impostos pelo direito nacional exijam normalmente a identificação das disposições concretas de direito ou a interpretação particular que serviram de fundamentação. A adoção de tal abordagem pelos órgãos jurisdicionais nacionais melhoraria significativamente o acesso ao direito da União e a eficácia das correspondentes vias de recurso, eliminaria os obstáculos técnicos ao acesso às vias de recurso da União eventualmente decorrentes das normas processuais internas e asseguraria que as violações do direito da União não ficassem por sanar em tais circunstâncias. Uma resposta afirmativa a esta questão aumentaria

significativamente, na prática, a extensão da integração do direito da União na ordem jurídica dos Estados-Membros.

- 48 A razão pela qual se submete a presente questão é que se a resposta for afirmativa, a recorrente pode utilizar um leque mais amplo de fundamentos de recurso contra a licença impugnada.

Quanto à segunda questão

- 49 A segunda questão é a seguinte:

Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, quando uma autoridade competente decide não submeter uma proposta para licença de construção ao processo de Avaliação do Impacto Ambiental, por força do artigo 4.º, n.ºs 2, 3, 4 e/ou 5 e/ou do Anexo III, da Diretiva AIA 2011/92 e/ou desta Diretiva, lida à luz do princípio da segurança jurídica e da boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve indicar expressa, individual e/ou especificamente os documentos que exatamente as razões em que a autoridade competente baseia a sua decisão?

- 50 A recorrente considera que deve ser dada resposta afirmativa a esta questão. Em alternativa, os fundamentos e considerações bem como os elementos analisados devem ser clara e expressamente disponibilizados ao público. Não fazê-lo pode provocar incerteza e confusão.
- 51 A Agência considera que, nem o direito interno nem o direito da União exigem uma declaração expressa sobre quais os documentos que contêm exatamente a fundamentação da autoridade competente, desde que tal fundamentação possa ser facilmente deduzida da documentação no seu conjunto. A Agência baseia-se, entre outros, na decisão do Tribunal de Justiça no processo Mellor (C-75/08).
- 52 A posição comum dos *amici curiae* é que, quando uma autoridade competente decide que não é necessário efetuar uma Avaliação de Impacto Ambiental, o artigo 4.º, n.º 5, alínea b), da Diretiva AIA exige uma declaração expressa e individual dos principais fundamentos que baseiam a não exigência de tal avaliação. Quando a declaração expressa se refere a secções de outros documentos, essas referências devem ser feitas de forma expressa[,] desde que os fundamentos e referências a secções de outros documentos que expõem os fundamentos possam ser manifestamente identificadas por um cidadão comum que participa no procedimento e que não possui qualquer especialização específica em direito ou avaliação ambiental. A fundamentação deve bastar para permitir a um cidadão comum e a um órgão jurisdicional nacional fiscalizar a legalidade da decisão sem explicações ou desenvolvimentos adicionais da autoridade competente.
- 53 Proponho que se responda afirmativamente a esta questão[:] qualquer decisão de rastreio deve ser acompanhada de fundamentos expressos, individuais e

específicos. Embora o direito substantivo nacional possa proporcionar, num contexto puramente nacional, uma liberdade considerável às entidades decisórias quanto à forma da decisão, a falta de transparência quanto à fundamentação no contexto da União dilui significativamente os objetivos de participação do público e de boa administração aplicáveis à legislação pertinente da União. O conteúdo mínimo exigido para assegurar a transparência é que a fundamentação da autoridade competente seja exposta em termos expressos, específicos e individuais por referência a documentos identificados que exponham tal fundamentação. Um processo em que se poderia considerar inferencialmente [–] sem ser expressamente declarado [–] que uma autoridade competente aceitou um documento preparado por um dono de obra, ou um documento preparado por outro funcionário, ou ambos, que este último documento ou documentos, portanto, implicitamente, expõem a fundamentação oficial (mesmo admitindo que possa ser claramente identificado), cria margem para desacordo quanto à interpretação, introduz incerteza e carece de transparência e de garantias processuais adequadas. Isto prejudica a aplicação efetiva do direito da União, particularmente no contexto em que um recorrente tenta invocar vias de recurso jurisdicional contra a decisão da autoridade competente. A obrigação de apresentar tal fundamentação não é, de modo algum, onerosa para a autoridade competente.

- 54 A razão pela qual se submete a presente questão é que a decisão não indicou expressamente quais os documentos que expunham a fundamentação da autoridade competente relativamente à avaliação do impacto ambiental. Se houvesse uma obrigação legal implícita da UE de o fazer, a recorrente obteria vencimento no que respeita a este fundamento de impugnação.

Quanto à terceira questão

- 55 A terceira questão é a seguinte:

Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, quando uma autoridade competente decide não submeter uma proposta para licença de construção ao processo de Avaliação do Impacto Ambiental, existe a obrigação, por força do artigo 4.º, n.ºs 2, 3, 4 e/ou 5 e/ou do Anexo III, da Diretiva AIA 2011/92 e/ou desta Diretiva, lida à luz do princípio da segurança jurídica e da boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de indicar expressamente os critérios previstos nas diferentes rubricas e subrubricas do Anexo III da Diretiva AIA, na medida em que essas rubricas e subrubricas sejam potencialmente pertinentes para o projeto de construção em causa?

- 56 A recorrente considera que também neste caso deve ser dada resposta afirmativa. O artigo 4.º, n.º 5, alínea b), da Diretiva está formulado em termos claros. Dispõe: «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.» Esta obrigação é clara e inequívoca e não foi respeitada [no caso em apreço].

- 57 A Agência considera que o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva AIA prevê que, se forem efetuadas análises caso a caso ou fixados limiares ou critérios, *são tidos em conta* os critérios de seleção relevantes fixados no Anexo III. Isto não requer necessariamente que todos os critérios do Anexo III sejam expressamente identificados ou enumerados na decisão administrativa. Exige antes que a autoridade competente tenha em conta os critérios pertinentes, cuja determinação deve ser avaliada caso a caso, em função do projeto de construção proposto em causa. Perante tal situação, não é necessário utilizar uma determinada forma nem proceder a uma descrição formal ou mecânica dos critérios individuais do Anexo III.
- 58 A posição comum dos *amici [curiae]* é que o artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva AIA prevê que, se forem efetuadas análises caso a caso ou fixados limiares ou critérios, *são tidos em conta* os critérios de seleção relevantes fixados no Anexo III. Isto requer que a fundamentação a título principal, ao abrigo do artigo 4.º, n.º 5, alínea b), identifique todos os critérios de seleção relevantes enumerados no Anexo III e indique em que medida foram tidos em conta. Se as contribuições do público tiverem identificado critérios de seleção que a autoridade competente não considere relevantes, esta deve explicar os motivos pelos que não considera esses critérios de seleção relevantes, tais motivos [devem] ser suficientes para permitir a um cidadão comum e a um órgão jurisdicional nacional fiscalizar a legalidade da decisão de avaliação sem explicações ou desenvolvimentos adicionais da autoridade competente.
- 59 Proponho que se responda afirmativamente a esta questão. Os princípios da transparência, da participação efetiva do público e da boa administração requerem que todos os critérios previstos pelas rubricas relevantes no que se refere à avaliação do impacto ambiental sejam expressamente analisados. Se a autoridade competente considerar que uma determinada rubrica não é relevante, mas um interveniente no processo de participação do público sustentar o oposto, a autoridade competente deve explicar pormenorizadamente as razões pelas quais essa rubrica não é considerada relevante. Uma decisão que não analisa deste modo pormenorizadamente os critérios previstos nas rubricas do Anexo III não é conforme aos princípios da boa administração, cria um obstáculo à participação do público significativa e acessível e torna opaca a transparência necessária do direito da União. O dever de analisar a totalidade dos critérios previstos nas referidas rubricas e de indicar as razões pelas quais, do ponto de vista da autoridade competente, algumas das rubricas consideradas relevantes não o são, é uma obrigação muito leve e não demasiado pesada para a autoridade competente.
- 60 A razão pela qual se submete a presente questão é que o formato do relatório da inspetora[,] que, segundo a Agência, pode ser, nos termos do direito da União, legitimamente lido em conjugação com a Decisão, não aborda expressamente a

totalidade das rubricas e subrubricas do Anexo III da Diretiva AIA. Se existir uma obrigação de o fazer, a recorrente obteria vencimento no que respeita a esta questão.

Quanto à quarta questão

61 A quarta questão é a seguinte:

Deve o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43/CEE ser interpretado no sentido de que, em aplicação do princípio segundo o qual, para determinar se é necessário efetuar posteriormente uma avaliação adequada do impacto de um plano ou de projeto num determinado sítio não é oportuno, na fase de rastreio, ter em conta as medidas destinadas a evitar ou a reduzir os efeitos prejudiciais do plano ou do projeto nesse sítio, a autoridade competente de um Estado-Membro tem o direito de tomar em consideração as características do plano ou do projeto que envolvam a remoção de contaminantes que possam ter o efeito de reduzir os efeitos prejudiciais no Sítio Europeu apenas com fundamento no facto de essas características não serem concebidas como medidas de atenuação, mesmo que tenham esse efeito, e no facto de que teriam sido incorporadas no projeto como características-padrão, independentemente do efeito no Sítio Europeu em questão?

62 A [OMISSIS] recorrente sustenta que deve ser dada resposta afirmativa a esta questão. As medidas de atenuação resultam numa atenuação dos efeitos ou não. O facto de serem especificamente concebidas para atenuar um impacto específico num sítio ou destinadas a obter esse efeito não pode ser determinante. As medidas ou são protetoras ou não protetoras, e [OMISSIS] ou serão eficazes ou não. Por conseguinte, não podem ser excluídas com base no facto de não serem únicas ou de não serem unicamente desenvolvidas ou concebidas ou aplicadas. Como foi salientado nas observações, as medidas em causa no processo People Over Wind/Coillte Teoranta (C-323/17) eram, em grande parte, medidas-padrão da SDS. No entanto, foram consideradas pelo Tribunal de Justiça medidas de atenuação.

63 A Agência considera que a autoridade competente de um Estado-Membro deveria ter o direito de ter em conta as características do plano ou projeto que envolvam a remoção de contaminantes que possam ter por efeito reduzir os efeitos prejudiciais no Sítio Europeu, com base no facto de que essas características:

- (a). não são concebidas como medidas de atenuação, ou de forma alguma destinadas a evitar efeitos prejudiciais num Sítio Europeu, mesmo que a título incidental produzam esse efeito; e
- (b). teriam sido incorporadas no projeto como características padrão, independentemente de qualquer proximidade a, ou efeito sobre, um Sítio Europeu, ou seja, constituem as chamadas «medidas de melhores práticas»

que são aplicadas, independentemente da localização, como características-padrão em qualquer projeto deste tipo.

- 64 A posição comum dos *amici [curiae]* é que, quando a autoridade competente de um Estado-Membro determina se é necessário efetuar uma avaliação adequada das implicações de um plano ou projeto num determinado sítio não é oportuno ter em conta tais características. O conceito de «*medida destinada a evitar ou reduzir os efeitos prejudiciais de um plano ou de um projeto [num] sítio*» (como definido no Processo C-323/17 *People over Wind*) deve ser examinado de forma objetiva e não basear-se numa intenção subjetiva, e não depende do facto de a medida ser concebida especificamente para o plano ou projeto[;] [OMISSIS] mesmo «melhores práticas» ou medidas «padrão» que, não obstante, tenham por efeito evitar ou reduzir os efeitos do plano ou projeto no Sítio Europeu são medidas [OMISSIS] que não podem ser tidas em consideração para efeitos de uma análise de Avaliação Adequada. O Tribunal de Justiça da União Europeia tem adotado consistentemente uma abordagem prudente quanto à questão de saber se um plano ou projeto terá um efeito significativo provável e, por conseguinte, é estabelecido um limiar de precaução para a análise nessa fase. Uma precaução e uma objetividade semelhantes devem ser aplicadas à apreciação da questão de saber o que constitui uma «medida de atenuação» na mesma fase.
- 65 Proponho que se responda afirmativamente a esta questão. O critério para determinar se uma medida é «concebida» como sendo ou não de atenuação é inevitavelmente subjetivo. A proteção ambiental deve ser implementada com base em critérios objetivos, mas o único critério objetivo no presente processo é a questão de saber se as medidas têm um efeito de atenuação e não se foram concebidas para produzir esse efeito. A questão de saber se as medidas são ou não medidas-padrão também não é pertinente para este efeito. Esta abordagem é reforçada pelo princípio da precaução.
- 66 A razão pela qual se submete a presente questão é que, no presente processo, a autoridade competente considerou que o sistema SDS não era uma medida de atenuação, uma vez que não foi concebido como tal e constituía uma característica-padrão deste tipo de projetos de construção habitacional. Se uma medida, apesar desses fatores, constituir uma medida de atenuação, a recorrente obteria vencimento quanto a esta questão, uma vez que as medidas de atenuação teriam sido ilegalmente tidas em conta na fase de análise da avaliação adequada.

Quanto à quinta questão

- 67 A quinta questão é a seguinte:

Deve o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43/CEE ser interpretado no sentido de que, se a autoridade competente de um Estado-Membro considerar, na fase de rastreio, que, não obstante as questões ou preocupações expressas pelos organismos especializados, não é necessária uma avaliação adequada, a autoridade deve indicar expressa e pormenorizada as razões em que baseia a

sua decisão, a fim de dissipar qualquer dúvida científica razoável relativa aos efeitos das obras previstas no Sítio Europeu em causa e de eliminar expressa e individualmente cada uma das dúvidas expressas a esse respeito durante o processo de participação do público?

- 68 A recorrente sustenta que deve ser dada resposta afirmativa a esta questão [OMISSIS].
- 69 A Agência considera que uma autoridade competente pode ser obrigada a indicar as razões específicas suscetíveis de dissipar qualquer dúvida científica razoável relativa aos efeitos das obras previstas no Sítio Europeu em questão e de eliminar as dúvidas razoáveis levantadas a esse respeito durante o processo de participação do público na fase de análise da avaliação adequada. No entanto, o modo adequado de eliminar tais dúvidas dependerá do conjunto das circunstâncias, incluindo a natureza da proposta apresentada, o grau de incerteza científica invocado na proposta e a natureza e a qualificação científica do interessado. É possível responder às propostas por tema, não sendo necessário enumerar cada proposta separadamente e responder a cada uma delas individualmente.
- 70 A posição comum dos *amici [curiae]* é que uma autoridade competente é obrigada a fornecer resultados e conclusões precisos e definitivos, suscetíveis de dissipar qualquer dúvida científica razoável relativa aos efeitos das obras previstas no Sítio Europeu em questão e qualquer dúvida razoável levantada a esse respeito durante o processo de participação do público na fase de análise da avaliação adequada. As conclusões precisas e definitivas devem identificar e descrever claramente:
- (a). os melhores conhecimentos científicos na área relevante para a decisão;
 - (b). o exame e a análise de todos os aspetos do projeto que possam, por si só ou em conjugação com outros planos ou projetos, afetar o Sítio Europeu atendendo aos seus objetivos de conservação; e
 - (c). resultados e conclusões no seguimento de uma avaliação de todas as informações relevantes, incluindo informações recolhidas durante o processo de participação do público, à luz dos melhores conhecimentos científicos.
- 71 O dever de fundamentar a tomada de decisões ambientais é não só uma questão de boa administração mas também um dever [que incumbe à] Irlanda por força do artigo 6.º, n.º 9 da Convenção de Aarhus.
- 72 Proponho que se responda afirmativamente a esta questão. Tal regra, na medida em que se aplica à fase de análise, garantiria a coerência com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia relativa à necessidade de dissipar as dúvidas científicas e de utilizar os melhores conhecimentos científicos no contexto de uma avaliação adequada em geral. Além disso, a obrigação de responder individualmente às potenciais dúvidas levantadas (em particular [OMISSIS] por participantes de boa-fé no procedimento de consulta, como o primeiro *amicus curiae*) garante transparência quanto à eliminação de dúvidas científicas e

promove uma boa administração ao exigir à autoridade competente que considere e analise expressamente esses pontos de potencial impacto nos Sítios Europeus. Como demonstra o presente processo, no âmbito do qual apenas duas propostas suscitaram realmente questões que necessitavam [de ser] abordadas (uma de um consultor legislativo, a outra de uma autoridade local), trata-se de argumentos apresentados por entidades de algum peso e não teria de modo algum sido demasiado pesado para a autoridade competente analisá-los expressamente, e ao fazê-lo ter-se-ia assegurado não só o cumprimento da Diretiva Habitats como a demonstração de que tal diretiva foi cumprida, assegurando, deste modo, a transparência na eliminação de dúvidas científicas quanto ao impacto nos Sítios Europeus.

- 73 A razão pela qual se submete a presente questão é que a autoridade competente não analisou expressamente as dúvidas expressas no seguimento das propostas do Conselho e da An Taisce. Se houvesse uma obrigação de o fazer, a recorrente obteria vencimento quanto a esta questão.

Quanto à sexta questão

- 74 A sexta questão é a seguinte:

Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, quando uma autoridade competente decide não submeter uma proposta para licença de construção ao processo de avaliação adequada, por força do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats 92/43 e/ou desta Diretiva, lida à luz do princípio da segurança jurídica e da boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devem ser indicados de maneira expressa, individual e/ou específica os documentos que expõem exatamente as razões em que a autoridade competente baseou a sua decisão?

- 75 A recorrente sustenta que deve ser dada resposta afirmativa a esta questão [OMISSIS].
- 76 A Agência considera que, tanto no que diz respeito ao direito interno como ao direito da União, não é exigida uma indicação expressa sobre quais os documentos que expõem exatamente os fundamentos em que a autoridade competente baseia a sua decisão, desde que as razões que estão na base do resultado da avaliação adequada possam ser facilmente apuradas a partir do conjunto da documentação.
- 77 A posição comum dos *amici [curiae]* é que quando a autoridade competente decide não submeter uma proposta para licença de construção ao processo de avaliação adequada, deve haver uma declaração expressa e individual sobre quais os documentos (e quais os pontos precisos desses documentos) expõem exatamente as razões da autoridade competente, desde que essas razões e as referências às secções de outros documentos que expõem tais razões possam ser manifestamente identificados por um cidadão que participa no processo e que não tenha nenhuma competência específica em matéria de direito ou de avaliação ambiental. A fundamentação deve ser suficiente para permitir a um cidadão e a

um órgão jurisdicional nacional fiscalizar a legalidade da decisão sem explicações ou desenvolvimentos adicionais da autoridade competente.

- 78 Por razões análogas às expostas no que respeita à segunda questão, relativa à necessidade de uma indicação expressa, individual e específica dos documentos que contêm as razões que estiveram na base da decisão no contexto da avaliação do impacto ambiental, proponho que se responda afirmativa à presente questão.
- 79 A razão pela qual se submete a presente questão é que a decisão da Agência não indica expressamente quais os documentos que expõem a fundamentação respeitante ao relatório relativo à avaliação adequada. Se houvesse uma obrigação de o fazer, a recorrente obteria vencimento quanto a esta questão.

Despacho

80 [OMISSIS]

- (a). [OMISSIS] A instância é suspensa até à prolação da decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia.
- (b). Nos termos do artigo 267.º TFUE, são submetidas ao Tribunal de Justiça as seguintes questões:
- (i). **Quando uma parte interpõe um recurso contra a validade de uma medida administrativa por referência expressa ou implícita a um ato concreto do direito da União Europeia mas não especifica as disposições desse instrumento que foram infringidas ou por referência a que interpretação específica, deve ou pode o órgão jurisdicional nacional perante o qual o recurso é interposto, quer em geral quer no contexto específico do direito ambiental, por força do princípio geral do primado do direito da União Europeia e/ou do princípio da cooperação, apreciar o recurso não obstante a existência de uma regra processual interna que exige que a petição indique as infrações específicas em causa?**
- (ii). **Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, quando uma autoridade competente decide não submeter uma proposta para licença de construção ao processo de Avaliação do Impacto Ambiental, por força do artigo 4.º, n.ºs 2, 3, 4 e/ou 5 e/ou do Anexo III, da Diretiva AIA 2011/92 e/ou desta Diretiva, lida à luz do princípio da segurança jurídica e da boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, deve indicar expressa, individual e/ou especificamente os documentos que exatamente as razões em que a autoridade competente baseia a sua decisão?**
- (iii). **Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, quando uma autoridade competente decide não submeter uma proposta para**

licença de construção ao processo de Avaliação do Impacto Ambiental, existe a obrigação, por força do artigo 4.º, n.ºs 2, 3, 4 e/ou 5 e/ou do Anexo III, da Diretiva AIA 2011/92 e/ou desta Diretiva, lida à luz do princípio da segurança jurídica e da boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, de indicar expressamente os critérios previstos nas diferentes rubricas e subrubricas do Anexo III da Diretiva AIA, na medida em que essas rubricas e subrubricas sejam potencialmente pertinentes para o projeto de construção em causa?

- (iv). Deve o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43/CEE ser interpretado no sentido de que, em aplicação do princípio segundo o qual, para determinar se é necessário efetuar posteriormente uma avaliação adequada do impacto de um plano ou de projeto num determinado sítio não é oportuno, na fase de rastreio, ter em conta as medidas destinadas a evitar ou a reduzir os efeitos prejudiciais do plano ou do projeto nesse sítio, a autoridade competente de um Estado-Membro tem o direito de tomar em consideração as características do plano ou do projeto que envolvam a remoção de contaminantes que possam ter o efeito de reduzir os efeitos prejudiciais no Sítio Europeu apenas com fundamento no facto de essas características não serem concebidas como medidas de atenuação, mesmo que tenham esse efeito, e no facto de que teriam sido incorporadas no projeto como características-padrão, independentemente do efeito no Sítio Europeu em questão?
- (v). Deve o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 92/43/CEE ser interpretado no sentido de que, se a autoridade competente de um Estado-Membro considerar, na fase de rastreio, que, não obstante as questões ou preocupações expressas pelos organismos especializados, não é necessária uma avaliação adequada, a autoridade deve indicar expressa e pormenorizada as razões em que baseia a sua decisão, a fim de dissipar qualquer dúvida científica razoável relativa aos efeitos das obras previstas no Sítio Europeu em causa e de eliminar expressa e individualmente cada uma das dúvidas expressas a esse respeito durante o processo de participação do público?
- (vi). Em caso de resposta afirmativa à primeira questão, quando uma autoridade competente decide não submeter uma proposta para licença de construção ao processo de avaliação adequada, por força do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Habitats 92/43 e/ou desta Diretiva, lida à luz do princípio da segurança jurídica e da boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, devem ser indicados de maneira expressa, individual e/ou específica os documentos que

expõem exatamente as razões em que a autoridade competente baseou a sua decisão?

APÊNDICE – LEGISLAÇÃO E JURISPRUDÊNCIA PERTINENTES

Direito da União

[OMISSIS]

Jurisprudência da União

[OMISSIS]

(xiv) [OMISSIS]

[OMISSIS]

(xxviii) [OMISSIS]

[OMISSIS]

Direito internacional

(i) [OMISSIS]

(ii). [OMISSIS]

Legislação nacional

(i). PLANNING AND DEVELOPMENT ACT 2000 (Lei de 2000 relativa ao ordenamento e ao desenvolvimento territorial), nomeadamente:

(a). Secções 50, 50A e 50B do PDA 2000 – contêm as disposições que regem os procedimentos de revisão que aplicam o artigo 11.º da Diretiva AIA;

(b). Partes X e XAB – contêm as disposições que implementam as avaliações exigidas ao abrigo das Diretivas AIA e Habitats.

[OMISSIS]

(ii). Planning and Development Regulations 2001 (Regulamento de 2001 relativo ao ordenamento e ao desenvolvimento territorial) (S.I. n.º 600/2001), conforme alterado, que aprova medidas adicionais de implementação das Diretivas AIA e Habitats. <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2001/si/600/made/en/print?q=Planni nq+and+Devel opment+Regulations+&vears=2001&search type=si>

(iii). [OMISSIS]

(iv). [OMISSIS]

DOCUMENTO DE TRABAJO