



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

4 de março de 2015 *

«Reenvio prejudicial — Artigo 191.º, n.º 2, TFUE — Diretiva 2004/35/CE — Responsabilidade ambiental — Legislação nacional que não prevê a possibilidade de a Administração impor, aos proprietários dos terrenos poluídos que não contribuíram para a poluição, a execução de medidas prevenção e de reparação, e que só prevê a responsabilidade das intervenções efetuadas pela Administração — Compatibilidade com os princípios do poluidor-pagador, da precaução, da ação preventiva e da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente»

No processo C-534/13,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Consiglio di Stato (Itália), por decisão de 8 de julho de 2013, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 10 de outubro de 2013, no processo

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

Ispira — Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

contra

Fipa Group Srl,

estando presentes:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat — Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

e

* Língua do processo: italiano.

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

Ispra — Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale

contra

Tws Automation Srl,

estando presentes:

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat — Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

e

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero della Salute,

contra

Ivan Srl,

estando presentes:

Edison SpA,

Comune di Massa,

Regione Toscana,

Provincia di Massa Carrara,

Comune di Carrara,

Arpat — Agenzia regionale per la protezione ambientale della Toscana,

Ediltecnica Srl,

Versalis SpA,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: M. Ilešič, presidente de secção, A. Ó Caoimh, C. Toader (relatora), E. Jarašiūnas e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: L. Carrasco Marco, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 5 de novembro de 2014,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Tws Automation Srl, por R. Lazzini e S. Prosperi Mangili, avvocati,
- em representação da Ivan Srl, por G. C. Di Gioia, F. Massa, L. Acquarone e G. Acquarone, avvocati,
- em representação da Edison SpA, por S. Masini, W. Troise Mangoni e G. L. Conti, avvocati,
- em representação de Versalis SpA, por S. Grassi, G. M. Roberti e I. Perego, avvocati,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por C. Gerardis, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo polaco, por B. Majczyna, na qualidade de agente,
- em representação da Comissão Europeia, por L. Pignataro-Nolin e E. White, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 20 de novembro de 2014,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação dos princípios do direito da União em matéria de ambiente, nomeadamente os do poluidor-pagador, da precaução, da ação preventiva e da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente, conforme previstos no artigo 191.º, n.º 2, TFUE, nos considerandos 13 e 24 e nos artigos 1.º e 8.º, n.º 3, da Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO L 143, p. 56).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de três litígios, os dois primeiros dos quais opõem o Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (Ministério do Ambiente e da Proteção do Território e do Mar), o Ministero della Salute (Ministério da Saúde) e o Ispra — Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (a seguir, conjuntamente, «Ministero») à Fipa Group Srl (a seguir «Fipa Group») e à Tws Automation Srl (a seguir «Tws Automation»), respetivamente, e o terceiro dos quais opõe esses dois primeiros recorrentes no processo principal à Ivan Srl (a seguir «Ivan»), a propósito de medidas específicas de segurança urgentes relativas a propriedades contaminadas por diversas substâncias químicas.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O artigo 191.º, n.º 2, primeiro parágrafo, TFUE dispõe o seguinte:

«A política da União no domínio do ambiente terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União. Basear-se-á nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.»

- 4 Os considerandos 1, 2, 13, 18, 20, 24 e 30 da Diretiva 2004/35 têm a seguinte redação:

«(1) Existem hoje na Comunidade muitos sítios contaminados que suscitam riscos significativos para a saúde, e a perda da biodiversidade acelerou-se acentuadamente durante as últimas décadas. A falta de ação poderá resultar no acréscimo da contaminação e da perda da biodiversidade no futuro. Prevenir e reparar, tanto quanto possível, os danos ambientais contribui para concretizar os objetivos e princípios da política de ambiente da Comunidade, previstos no Tratado. A decisão relativa à reparação dos danos ambientais deve ter em conta as condições locais.

(2) A prevenção e a reparação de danos ambientais devem ser efetuadas mediante a aplicação do princípio do poluidor-pagador, previsto no Tratado e em consonância com o princípio do desenvolvimento sustentável. O princípio fundamental da presente diretiva deve portanto ser o da responsabilização financeira do operador cuja atividade tenha causado danos ambientais ou a ameaça iminente de tais danos, a fim de induzir os operadores a tomarem medidas e a desenvolverem práticas por forma a reduzir os riscos de danos ambientais.

[...]

(13) Nem todas as formas de danos ambientais podem ser corrigidas pelo mecanismo da responsabilidade. Para que este seja eficaz, tem de haver um ou mais poluidores identificáveis, o dano tem de ser concreto e quantificável e tem de ser estabelecido umnexo de causalidade entre o dano e o ou os poluidores identificados. Por conseguinte, a responsabilidade não é um instrumento adequado para tratar a poluição de carácter disseminado e difuso, em que é impossível relacionar os efeitos ambientais negativos com atos ou omissões de determinados agentes individuais.

[...]

(18) Segundo o princípio do ‘poluidor-pagador’, o operador que cause danos ambientais ou crie a ameaça iminente desses danos deve, em princípio, custear as medidas de prevenção ou reparação necessárias. Se a autoridade competente atuar, por si própria ou por intermédio de terceiros, em lugar do operador, deve assegurar que o custo em causa seja cobrado ao operador. Também se justifica que os operadores custeiem a avaliação dos danos ambientais ou, consoante o caso, da avaliação da sua ameaça iminente.

[...]

(20) Um operador não poderá ser obrigado a custear as ações de prevenção ou de reparação desenvolvidas ao abrigo dessa diretiva em situações em que os danos ou a sua ameaça iminente resultem de determinados acontecimentos independentes do controlo do operador. Os Estados-Membros podem permitir que os operadores que não tenham agido com culpa ou

negligência não sejam obrigados a custear as medidas de reparação em situações em que os danos resultem de emissões ou acontecimentos expressamente autorizados, ou sempre que o potencial dano não pudesse ser conhecido à data de ocorrência do acontecimento ou emissão.

[...]

(24) É necessário assegurar a disponibilidade de meios eficazes de aplicação e execução, salvaguardando devida e simultaneamente os legítimos interesses dos operadores e de outras partes interessadas. As autoridades competentes devem ser responsáveis por funções específicas que impliquem os poderes administrativos apropriados, nomeadamente o dever de avaliar a importância dos danos e de determinar as medidas de reparação a tomar.

[...]

(30) Os danos causados antes do termo do prazo de transposição da presente diretiva não serão abrangidos pelas suas disposições.»

- 5 De acordo com o artigo 1.º da diretiva 2004/35, esta estabelece um quadro de responsabilidade ambiental baseado no princípio do poluidor-pagador.
- 6 O artigo 2.º, ponto 6, da referida diretiva define o conceito de «operador» como «qualquer pessoa singular ou coletiva, pública ou privada, que execute ou controle a atividade profissional ou, quando a legislação nacional assim o preveja, a quem tenha sido delegado um poder económico decisivo sobre o funcionamento técnico dessa atividade, incluindo o detentor de uma licença ou autorização para o efeito ou a pessoa que registre ou notifique essa atividade».
- 7 Nos termos do artigo 2.º, ponto 7, da mesma diretiva, o conceito de «atividade ocupacional» é definido como «qualquer atividade desenvolvida no âmbito de uma atividade económica, de um negócio ou de uma empresa, independentemente do seu carácter privado ou público, lucrativo ou não».
- 8 O artigo 2.º, pontos 10 e 11, da Diretiva 2004/35 define deste modo os seguintes conceitos:
 - «10. ‘Medidas de prevenção’, quaisquer medidas tomadas em resposta a um acontecimento, ato ou omissão que tenha causado uma ameaça iminente de danos ambientais, destinada a prevenir ou minimizar esses danos;
 - 11. ‘Medidas de reparação’, qualquer ação ou combinação de ações, incluindo medidas atenuantes ou intercalares com o objetivo de reparar, reabilitar ou substituir os recursos naturais danificados e/ou os serviços danificados ou fornecer uma alternativa equivalente a esses recursos ou serviços, tal como previsto no anexo II».
- 9 O artigo 3.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação», estabelece, no seu n.º 1:
 - «A presente diretiva é aplicável:
 - a) Aos danos ambientais causados por qualquer das atividades ocupacionais enumeradas no anexo III e à ameaça iminente daqueles danos em resultado dessas atividades;
 - b) Aos danos causados às espécies e habitats naturais protegidos por qualquer atividade ocupacional distinta das enumeradas no anexo III, e à ameaça iminente daqueles danos em resultado dessas atividades, sempre que o operador agir com culpa ou negligência.»

- 10 Segundo o seu artigo 4.º, n.º 5, esta diretiva aplica-se «apenas a danos ambientais, ou à ameaça iminente desses danos, causados por poluição de carácter difuso, sempre que seja possível estabelecer um nexo de causalidade entre os danos e as atividades de operadores individuais».
- 11 O artigo 5.º da Diretiva 2004/35, sob a epígrafe «Ações de prevenção», tem a seguinte redação:
- «1. Quando ainda não se tiverem verificado danos ambientais, mas houver uma ameaça iminente desses danos, o operador tomará sem demora as medidas de prevenção necessárias.
- [...]
3. A autoridade competente pode, em qualquer momento:
- [...]
- b) Exigir que o operador tome as medidas de prevenção necessárias;
- [...]
- d) Tomar ela própria as medidas de prevenção necessárias.
4. A autoridade competente deve exigir que as medidas de prevenção sejam tomadas pelo operador. Se o operador não cumprir as obrigações previstas no n.º 1 ou nas alíneas b) ou c) do n.º 3, não puder ser identificado ou não for obrigado a suportar os custos ao abrigo da presente diretiva, pode ser a própria autoridade competente a tomar essas medidas.»
- 12 O artigo 6.º da referida diretiva, sob a epígrafe «Ações de reparação», dispõe:
- «1. Quando se tiverem verificado danos ambientais, o operador informará, sem demora, a autoridade competente de todos os aspetos relevantes da situação e tomará:
- a) Todas as diligências viáveis para imediatamente controlar, conter, eliminar ou, de outra forma, gerir os elementos contaminantes pertinentes e/ou quaisquer outros fatores danosos, a fim de limitar ou prevenir novos danos ambientais e efeitos adversos para a saúde humana ou uma deterioração adicional dos serviços; e
- b) As medidas de reparação necessárias [...]
2. A autoridade competente pode, em qualquer momento:
- [...]
- c) Exigir que o operador tome as medidas de reparação necessárias;
- [...]
- e) Tomar ela própria as medidas de reparação necessárias.
3. A autoridade competente deve exigir que as medidas de reparação sejam tomadas pelo operador. Se o operador não cumprir as obrigações previstas no n.º 1 ou nas alíneas b), c) ou d) do n.º 2, não puder ser identificado ou não for obrigado a suportar os custos ao abrigo da presente diretiva, pode ser a própria autoridade competente a tomar essas medidas, como último recurso.»

13 O artigo 8.º, n.ºs 1 e 3, da mesma diretiva dispõe:

«1. O operador suporta os custos das ações de prevenção e de reparação executadas por força da presente diretiva.

[...]

3. Não é exigido ao operador que suporte o custo de ações de prevenção ou de reparação executadas por força da presente diretiva, se este puder provar que o dano ambiental ou a ameaça iminente desse dano:

- a) Foi causado por terceiros e ocorreu apesar de terem sido tomadas as medidas de segurança adequadas; ou
- b) Resultou do cumprimento de uma ordem ou instrução emanadas de uma autoridade pública que não sejam uma ordem ou instrução resultantes de uma emissão ou incidente causado pela atividade do operador.

Nestes casos, os Estados-Membros devem tomar as medidas adequadas para permitir ao operador recuperar os custos incorridos.»

14 O artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2004/35 tem a seguinte redação:

«Cabe à autoridade competente a obrigação de determinar o operador que causou o dano ou a ameaça iminente de dano, avaliar a importância do dano e precisar as medidas de reparação que devem ser tomadas com referência ao anexo II. [...]»

15 O artigo 16.º da Diretiva 2004/35, sob a epígrafe «Relação com o direito nacional», refere no seu n.º 1 que esta diretiva «não impede os Estados-Membros de manterem ou adotarem disposições mais estritas em relação à prevenção e à reparação de danos ambientais, incluindo a identificação de outras atividades a sujeitar aos requisitos de prevenção e reparação da [referida] diretiva e a identificação de outros responsáveis».

16 Por força do artigo 17.º da Diretiva 2004/35, lido em conjugação com o seu artigo 19.º, esta diretiva só é aplicável aos danos causados por emissões, acontecimentos ou incidentes que tenham ocorrido após 30 de abril de 2007, se esses danos resultarem de atividades exercidas após essa data ou de atividades exercidas anteriormente a essa data, mas que não tenham sido concluídas antes dela.

17 O anexo III dessa diretiva enumera doze atividades que o legislador considera perigosas, na aceção do artigo 3.º, n.º 1, da referida diretiva.

Direito italiano

18 O artigo 240.º, n.º 1, alíneas m) e p), do Decreto Legislativo n.º 152, de 3 de abril de 2006, que estabelece normas em matéria ambiental (suplemento ordinário do GURI n.º 88, de 14 de abril de 2006), na sua versão em vigor à data dos factos no processo principal (a seguir «Código do Ambiente»), figura no título V da parte IV. Essa disposição define as medidas de segurança urgentes e de saneamento dos sítios.

- 19 O artigo 242.º do Código do Ambiente, sob a epígrafe «Procedimentos operacionais e administrativos», regula de forma bastante detalhada as obrigações que recaem sobre o responsável pela poluição, quer a contaminação seja recente ou antiga, nomeadamente no tocante à adoção das necessárias medidas de prevenção, saneamento e de segurança urgentes, à comunicação às autoridades competentes e à execução das atividades de saneamento.
- 20 O artigo 244.º do referido código, sob a epígrafe «Decisões», regula o caso em que a contaminação efetivamente verificada ultrapassou os valores de concentração do limiar de contaminação. Neste caso, a província intima, por decisão fundamentada, o responsável pela potencial contaminação a tomar as medidas a que se referem os artigos 240.º e seguintes do mesmo código. O artigo 244.º, n.º 3, do Código do Ambiente prevê que, em todo o caso, o proprietário do sítio é igualmente notificado da decisão. Por outro lado, o artigo 244.º, n.º 4, do mesmo código dispõe que, se não for possível identificar o responsável ou este nada fizer, e se o proprietário do sítio ou outro interessado nada fizerem, a autoridade competente efetua as intervenções que forem necessárias.
- 21 O artigo 245.º do referido código, sob a epígrafe «Obrigações de intervenção e de notificação dos não responsáveis pela potencial contaminação», prevê no seu n.º 1:
- «Os procedimentos para as intervenções de segurança, de saneamento e de recuperação do ambiente regulados no presente título podem, em todo o caso, ser instaurados por iniciativa dos interessados não responsáveis.»
- 22 O artigo 245.º, n.º 2, do mesmo código dispõe:
- «Sem prejuízo das obrigações do responsável pela potencial contaminação, a que se refere o artigo 242.º, o proprietário ou gestor do terreno que verificar a ultrapassagem ou o risco concreto e real da ultrapassagem dos valores de concentração dos limiares de contaminação (CSC) é obrigado a informar disso a região, a província e o município territorialmente competentes e a levar a cabo medidas de prevenção segundo o procedimento previsto no artigo 242.º A província, depois de receber as referidas informações e após consulta do município, procede à identificação do responsável, para levar a cabo as intervenções de saneamento. Não obstante, o proprietário ou qualquer outro interessado tem a faculdade de intervir voluntariamente, a qualquer momento, para levar a cabo as intervenções de saneamento necessárias no âmbito do sítio de que é proprietário ou detentor.»
- 23 O artigo 250.º do Código do Ambiente, sob a epígrafe «Saneamento pela Administração», dispõe:
- «Se os responsáveis pela contaminação não procederem diretamente à execução das medidas previstas no presente título ou não for possível identificá-los, e se o proprietário do sítio ou outro interessado nada fizerem, os procedimentos e intervenções a que se refere o artigo 242.º são efetuados oficiosamente pelo município territorialmente competente e, se este não o fizer, pela região, segundo a ordem de prioridade fixada no plano regional de saneamento dos terrenos contaminados, recorrendo também a outras pessoas públicas ou privadas, designadas na sequência de procedimentos de adjudicação de contratos públicos específicos [...]»
- 24 O artigo 253.º do referido código, sob a epígrafe «Ónus reais e privilégios especiais», estabelece, nos seus n.ºs 1 a 4:
- «1. As intervenções a que se refere o presente título constituem ónus reais sobre os sítios contaminados quando são efetuadas oficiosamente pela autoridade competente, na aceção do artigo 250.º [...]

2. As despesas suportadas com as intervenções a que se refere o número anterior gozam de um privilégio especial imobiliário sobre os próprios terrenos, nos termos e para os efeitos do artigo 2748.º, segundo parágrafo, do Código Civil. O referido privilégio pode ser exercido igualmente em detrimento dos direitos adquiridos por terceiros sobre o imóvel.

3. O privilégio só pode ser exercido e o reembolso das despesas só pode ser exigido ao proprietário do sítio, que é alheio à poluição ou ao perigo de poluição, mediante decisão fundamentada da autoridade competente, em que esta justifique, entre outros, a impossibilidade de identificar o responsável ou a impossibilidade de evitar ações de compensação contra ele ou o insucesso dessas ações.

4. Em todo o caso, o proprietário não responsável pela poluição só pode ser obrigado a reembolsar [...] as despesas das intervenções efetuadas pela autoridade competente nos limites do valor comercial do sítio, determinado após a execução dessas intervenções. Se o proprietário não responsável pela poluição tiver procedido, espontaneamente, ao saneamento do sítio poluído, goza do direito de regresso, contra o responsável pela poluição, pelas despesas efetuadas e pelo eventual dano adicional sofrido.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

- 25 Resulta dos elementos dos autos de que o Tribunal dispõe que, a partir dos anos 60 e até aos anos 80, a Farmoplant SpA e a Cersam Srl, duas sociedades pertencentes ao grupo industrial Montedison SpA, atual Edison SpA, exploraram um sítio industrial de produção de inseticidas e de herbicidas situado num município da província de Massa Carrara, na Toscana (Itália). Como os terrenos desse sítio estavam gravemente contaminados por diversas substâncias químicas, entre as quais dicloroetano e amoníaco, parte deles foi saneada em 1995. Como este «saneamento» se revelou insuficiente, estes terrenos foram qualificados, em 1998, de «sítio de interesse nacional de Massa Carrara», para efeitos da respetiva recuperação.
- 26 Em 2006 e 2008, a Tws Automation e a Ivan, duas sociedades de direito privado, tornaram-se proprietárias de vários terrenos que pertenciam ao referido sítio. A Tws Automation tem por objeto social a venda de aparelhos eletrónicos, a Ivan é uma agência imobiliária.
- 27 Em 2011, a Nasco Srl, sociedade de direito privado subsequentemente denominada Fipa Group, fundiu-se com a LCA Lavorazione Compositi Apuana Srl e, por isso, tornou-se proprietária de outro terreno do mesmo sítio. A Fipa Group exerce atividades no domínio da construção e reparação de embarcações.
- 28 Por atos administrativos de 18 de maio de 2007, de 16 de setembro e de 7 de novembro de 2011, as direções competentes do Ministero ordenaram, respetivamente, à Tws Automation, à Ivan e à Fipa Group a execução de medidas específicas de «segurança urgentes», na aceção do Código do Ambiente, a saber, a realização de uma barreira hidráulica de captação, para proteção da toalha freática, e a apresentação de uma alteração de um projeto de saneamento do terreno existente desde 1995. As três empresas, enquanto «fiel[fiéis] depositária[s] do terreno», foram as destinatárias destas decisões.
- 29 Essas sociedades, arguindo que não eram as autoras da poluição verificada, interpuseram recursos no Tribunale amministrativo regionale per la Toscana (Tribunal Administrativo Regional da Toscana), o qual, por três sentenças distintas, anulou os referidos atos, com o fundamento de que, por força do princípio do poluidor-pagador, específico do direito da União e da legislação nacional em matéria do ambiente, a Administração não podia impor, com fundamento no disposto no título V da parte IV do Código do Ambiente, a execução das medidas em causa a empresas que não têm nenhuma responsabilidade direta na realização do fenómeno de contaminação verificado no sítio.

- 30 O Ministero interpôs recurso das referidas sentenças no Consiglio di Stato.
- 31 Segundo o Ministero, a interpretação do disposto no título V da parte IV do Código do Ambiente à luz do princípio do poluidor-pagador e do princípio da precaução permitiria obrigar o proprietário de um sítio poluído a executar medidas de segurança urgentes.
- 32 A Secção do Consiglio di Stato chamada a conhecer do recurso remeteu ao pleno do mesmo tribunal a questão de saber se, com base no princípio do poluidor-pagador, a Administração nacional pode impor ao proprietário de um terreno poluído, que não é o autor da poluição, a obrigação e executar as medidas de segurança urgentes a que se refere o artigo 240.º, n.º 1, alínea m), do referido código, ou se, nessa situação, sobre esse proprietário só recai o ónus real previsto no artigo 253.º do mesmo código.
- 33 Por articulado de 21 de novembro de 2013, a Versalis SpA, que possui igualmente terrenos pertencentes ao sítio em causa, que adquiriu à Edison SpA, interveio no processo para concluir pela negação de provimento ao recurso do Ministero.
- 34 Na sua decisão de reenvio, o pleno do Consiglio di Stato observa que os tribunais administrativos italianos estão divididos sobre a interpretação das disposições constantes da parte IV do Código do Ambiente e, mais geralmente, das disposições sobre as obrigações do proprietário de um sítio contaminado.
- 35 Assim, enquanto parte da jurisprudência, baseando-se, entre outros, nos princípios da precaução, da ação preventiva e do poluidor-pagador, específicos do direito da União, considera que o proprietário está obrigado a tomar medidas de segurança urgentes e de saneamento, mesmo que não seja o autor da poluição, outra parte dos tribunais italianos exclui, pelo contrário, qualquer responsabilidade do proprietário não poluidor e, conseqüentemente, nega que a Administração possa exigir aquelas medidas a este proprietário. O pleno do Consiglio di Stato partilha desta última opinião, dominante na jurisprudência administrativa italiana.
- 36 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio, fazendo referência aos acórdãos do Tribunal de Justiça, *ERG e o.* (C-378/08, EU:C:2010:126) e *ERG e o.*, (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127), baseia-se numa interpretação literal do Código do Ambiente e nos princípios da responsabilidade civil, que exigem um nexo de causalidade entre o ato e o dano. A existência deste nexo é necessária para que se verifique ou a responsabilidade subjetiva ou a responsabilidade objetiva pelo dano em causa. O referido nexo falta no caso em que o proprietário não é o autor da poluição. Conseqüentemente, a sua responsabilidade só assenta na sua qualidade de proprietário, pois a poluição não lhe pode ser imputada, nem subjetiva nem objetivamente.
- 37 Nestas condições, o Consiglio decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Os princípios da União Europeia em matéria de ambiente consagrados no artigo 191.º, n.º 2, [TFUE] e na [Diretiva 2004/35] (artigos 1.º e 8.º, n.º 3; décimo terceiro e vigésimo quarto considerandos) — em especial, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da precaução, o princípio da ação preventiva e o princípio da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente — opõem-se a uma regulamentação nacional, como a prevista pelos artigos 244.º, 245.º e 253.º do [Código do Ambiente], que, no caso de se verificar a poluição de um terreno e de ser impossível identificar a pessoa responsável pela poluição ou [conseguir que] esta adot[e] medidas de reparação, não permite que a autoridade administrativa imponha a execução das medidas de [segurança urgentes] e de saneamento ao proprietário não responsável pela poluição, prevendo que este último apenas tem uma responsabilidade patrimonial limitada ao valor do terreno após a execução das medidas de saneamento?»

Quanto à questão prejudicial

38 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta fundamentalmente se os princípios da União em matéria de ambiente consagrados no artigo 191.º, n.º 2, TFUE e na Diretiva 2004/35, em especial o princípio do poluidor-pagador, se opõem a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que, no caso de ser impossível identificar o responsável pela poluição de um terreno ou conseguir que este tome medidas de reparação, não permite que a autoridade administrativa imponha a execução das medidas de prevenção e de reparação ao proprietário desse terreno, não responsável pela poluição, que só está obrigado ao reembolso das despesas relativas às intervenções efetuadas pela autoridade competente no limite do valor de mercado do sítio, determinado após a execução dessas intervenções.

Quanto à aplicabilidade do artigo 191.º, n.º 2, TFUE

39 Recorde-se que o artigo 191.º, n.º 2, TFUE dispõe que a política da União no domínio do ambiente visa um nível elevado de proteção e se baseia, nomeadamente, no princípio do poluidor-pagador. Esta disposição limita-se, assim, a definir os objetivos gerais da União no domínio do ambiente, visto que o artigo 192.º TFUE deixa ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia, decidindo em consonância com o processo legislativo ordinário, a competência para decidir da ação a empreender com vista à realização desses objetivos (v. acórdãos ERG e o., EU:C:2010:126, n.º 45; ERG e o., EU:C:2010:127, n.º 38, e despacho Buzzi Unicem e o., C-478/08 e C-479/08, EU:C:2010:129, n.º 35).

40 Consequentemente, uma vez que o artigo 191.º, n.º 2, TFUE, que consagra o princípio do poluidor-pagador, é dirigido à ação da União, não pode ser invocado enquanto tal pelos particulares para afastar a aplicação de legislação nacional como a que está em causa no processo principal, que regula um domínio incluído na política ambiental, quando não seja aplicável legislação comunitária, aprovada com base no artigo 192.º TFUE, que regule especificamente a situação em causa (v. acórdãos ERG e o., EU:C:2010:126, n.º 46; ERG e o., EU:C:2010:127, n.º 39; e despacho Buzzi Unicem e o., EU:C:2010:129, n.º 36).

41 Do mesmo modo, o artigo 191.º, n.º 2, TFUE não pode ser invocado pelas autoridades competentes em matéria de ambiente para impor, na falta de fundamento jurídico nacional, medidas de prevenção e de reparação.

42 Porém, há que salientar que o princípio do poluidor-pagador é suscetível de se aplicar nos processos principais, uma vez que é concretizado pela Diretiva 2004/35. Esta diretiva, aprovada com base no artigo 175.º CE, que passou a atual artigo 192.º TFUE, visa, segundo o terceiro período do seu considerando 1, assegurar a «concretiza[ção] [d]os objetivos e princípios da política de ambiente da [União], previstos no Tratado», e aplica, como declara o seu considerando 2, o princípio do poluidor-pagador.

Quanto à aplicabilidade ratione temporis da Diretiva 2004/35

43 Atendendo a que, de acordo com os elementos da matéria de facto dos autos de que o Tribunal dispõe, os danos ambientais antigos em causa no processo principal resultam de atividades económicas exercidas por anteriores proprietários de terrenos atualmente detidos, respetivamente, pela Fipa Group, pela Tws Automation e pela Ivan, é duvidoso que a Diretiva 2004/35 seja aplicável *ratione temporis* nos processos principais.

44 Com efeito, resulta do artigo 17.º, primeiro e segundo travessões, da referida diretiva, lido em conjugação com o seu considerando 30, que a mesma diretiva só se aplica aos danos causados por emissões, acontecimentos ou incidentes que tenham ocorrido em 30 de abril de 2007 ou posteriormente a essa data, se esses danos resultarem de atividades exercidas nessa data ou

posteriormente à mesma, ou de atividades exercidas anteriormente a essa data, mas que não tenham sido concluídas antes dela (v., neste sentido, acórdãos ERG e o., EU:C:2010:126, n.ºs 40 e 41; ERG e o., EU:C:2010:127, n.º 34; e despacho Buzzi Unicem e o., EU:C:2010:129, n.º 32).

- 45 Importa que o tribunal de reenvio verifique, com base em factos que só ele pode apreciar, se os danos que, nos processos principais, são objeto das medidas de reparação ambiental tomadas pelas autoridades nacionais competentes cabem ou não no âmbito de aplicação da Diretiva 2004/35, conforme está delimitado pelo seu artigo 17.º (v., neste sentido, acórdão ERG e o., EU:C:2010:126, n.º 43).
- 46 Se esse tribunal chegar à conclusão de que a referida diretiva não é aplicável aos processos em apreço, tal situação será abrangida pelo direito nacional, respeitadas as disposições do Tratado e sem prejuízo da aplicação de outros atos de direito derivado (v. acórdãos ERG e o., EU:C:2010:126, n.º 44; ERG e o., EU:C:2010:127, n.º 37; e despacho Buzzi Unicem e o., EU:C:2010:129, n.º 34).
- 47 Caso o tribunal de reenvio chegue à conclusão de que a mesma diretiva é aplicável *ratione temporis* nos processos principais, importa examinar a questão prejudicial nos termos que se seguem.

Quanto ao conceito de «operador»

- 48 Resulta da leitura conjugada do artigo 3.º, n.º 1, da Diretiva 2004/35 com os considerandos 2 e 18 e com os artigos 2.º, pontos 6 e 7, 5.º, 6.º, 8.º e 11.º, n.º 2, desta diretiva que um dos requisitos essenciais para a aplicação do regime de responsabilidade estabelecido por essas disposições é a identificação de um operador que possa ser qualificado de responsável.
- 49 Com efeito, o segundo período do considerando 2 da diretiva 2004/35 enuncia que o princípio fundamental desta última deve ser o da responsabilização financeira do operador cuja atividade tenha causado danos ambientais ou a ameaça iminente de tais danos.
- 50 Como o Tribunal já declarou, no sistema dos artigos 6.º e 7.º da Diretiva 2004/35, cabe, em princípio, ao operador que causou o dano ambiental tomar a iniciativa de propor medidas de reparação que considere adequadas à situação (v. acórdão ERG e o., EU:C:2010:127, n.º 46). Bem assim, é a esse operador que a autoridade competente pode impor que tome as medidas necessárias.
- 51 Do mesmo modo, o artigo 8.º desta diretiva, sob a epígrafe «Custos de prevenção e de reparação», dispõe, no seu n.º 1, que é esse operador que suporta os custos das ações de prevenção e de reparação executadas por força da referida diretiva. As autoridades competentes têm, por força do artigo 11.º, n.º 2, da mesma diretiva, a obrigação de determinar qual o operador que causou o dano.
- 52 Em contrapartida, as pessoas que não sejam as definidas no artigo 2.º, ponto 6, da Diretiva 2004/35, designadamente as que não exercem uma atividade profissional, na aceção do artigo 2.º, ponto 7, da mesma diretiva, não entram no âmbito de aplicação da referida diretiva, circunscrito pelo seu artigo 3.º, n.º 1, alíneas a) e c).
- 53 Ora, no caso vertente, como decorre dos elementos de facto explicados pelo órgão jurisdicional de reenvio e confirmados na audiência por todas as partes no processo principal, nenhuma das recorridas nos processos principais exerce, atualmente, uma das atividades enumeradas no anexo III da Diretiva 2004/35. Nestas condições, importa averiguar em que medida essas recorridas são suscetíveis de serem abrangidas por essa diretiva por força do seu artigo 3.º, n.º 1, alínea b), que visa os danos causados por atividades distintas das enumeradas naquele anexo, sempre que o operador tenha agido com dolo ou negligência.

Quanto aos requisitos da responsabilidade ambiental

- 54 Com resulta dos artigos 4.º, n.º 5, e 11.º, n.º 2, da Diretiva 2004/35, lidos em conjugação com o seu considerando 13, o regime da responsabilidade exige, para que funcione, que a autoridade competente estabeleça um nexo de causalidade entre a atividade de um ou mais operadores identificáveis e o dano ambiental concreto e identificável, para efeitos da imposição de medidas de reparação a esse ou esses operadores, seja qual for o tipo de poluição em causa (v., neste sentido, acórdão ERG e o., EU:C:2010:126, n.ºs 52 e 53, e despacho Buzzi Unicem e o., EU:C:2010:129, n.º 39).
- 55 Ao interpretar o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), da referida diretiva, o Tribunal entendeu que a obrigação da autoridade competente de estabelecer um nexo de causalidade se aplica no âmbito do regime de responsabilidade ambiental objetiva dos operadores (v. acórdão ERG e o., EU:C:2010:126, n.ºs 63 a 65, e despacho Buzzi Unicem e o., EU:C:2010:129, n.º 45).
- 56 Como decorre do artigo 4.º, n.º 5, da Diretiva 2004/35, a referida obrigação vale igualmente no âmbito do regime de responsabilidade subjetiva resultante do dolo ou negligência do explorador, previsto no artigo 3.º, n.º 1, alínea b), desta diretiva para as atividades profissionais distintas das referidas no anexo III da referida diretiva.
- 57 A importância particular do requisito da causalidade entre a atividade do operador e o dano ambiental para a aplicação do princípio do poluidor-pagador, logo, para o regime de responsabilidade estabelecido na Diretiva 2004/35, resulta igualmente das disposições desta última relativas às consequências a tirar da não contribuição do operador para a poluição ou para o risco de poluição.
- 58 A este respeito, recorde-se que, de acordo com o artigo 8.º, n.º 3, alínea a), da Diretiva 2004/35, lido em conjugação com o seu considerando 20, não é exigido ao operador que suporte o custo de ações de prevenção ou de reparação executadas por força da presente diretiva, se puder provar que o dano causado ao ambiente foi causado por terceiros e ocorreu apesar de terem sido tomadas as medidas de segurança adequadas, ou resulta de uma ordem ou instrução emanadas de uma autoridade pública (v., neste sentido, acórdão ERG e o., EU:C:2010:126, n.º 67 e jurisprudência aí referida, e despacho Buzzi Unicem e o., EU:C:2010:129, n.º 46).
- 59 Se não puder ser estabelecido nenhum nexo de causalidade entre o dano ambiental e a atividade do operador, esta situação está abrangida pelo direito nacional, nas condições recordadas no n.º 46 do presente acórdão (v., neste sentido, acórdão ERG e o., EU:C:2010:126, n.º 59, e despacho Buzzi Unicem e o., EU:C:2010:129, n.ºs 43 e 48).
- 60 Ora, no caso vertente, resulta dos elementos fornecidos ao Tribunal e da própria letra da questão prejudicial, o que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio confirmar, que as recorridas nos processos principais não contribuíram para a ocorrência dos danos ambientais em causa.
- 61 É certo que o artigo 16.º da Diretiva 2004/35 prevê, em consonância com o artigo 193.º TFUE, a faculdade dos Estados-Membros de manterem ou adotarem disposições mais estritas em relação à prevenção e à reparação de danos ambientais, incluindo a identificação de outros responsáveis., desde que essas disposições sejam compatíveis com os Tratados.
- 62 Contudo, no caso vertente, é pacífico que, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, a legislação em causa no processo principal não permite impor medidas de reparação ao proprietário não responsável pela poluição, uma vez que essa legislação se limita, nesse sentido, a prever que esse proprietário pode ser obrigado a reembolsar as despesas relativas às intervenções efetuadas pela autoridade competente, no limite do valor do terreno, depois da execução dessas intervenções.

- 63 Em face do exposto, importa responder à questão prejudicial que a Diretiva 2004/35 deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que, no caso de ser impossível identificar o responsável pela poluição de um terreno ou conseguir que este tome medidas de reparação, não permite que a autoridade administrativa imponha a execução das medidas de prevenção e de reparação ao proprietário desse terreno, não responsável pela poluição, que só está obrigado ao reembolso das despesas relativas às intervenções efetuadas pela autoridade competente no limite do valor de mercado do sítio, determinado após a execução dessas intervenções.

Quanto às despesas

- 64 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 (Terceira Secção) declara:

A Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais, deve ser interpretada no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional, como a que está em causa no processo principal, que, no caso de ser impossível identificar o responsável pela poluição de um terreno ou conseguir que este tome medidas de reparação, não permite que a autoridade administrativa imponha a execução das medidas de prevenção e de reparação ao proprietário desse terreno, não responsável pela poluição, que só está obrigado ao reembolso das despesas relativas às intervenções efetuadas pela autoridade competente no limite do valor de mercado do sítio, determinado após a execução dessas intervenções.

Assinaturas