



Coletânea da Jurisprudência

Processo C-120/19

X

contra

College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos)]

Acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção) de 20 de maio de 2021

«Reenvio prejudicial — Transporte terrestre de mercadorias perigosas — Diretiva 2008/68/CE — Artigo 5.º, n.º 1 — Conceito de “requisito de construção” — Proibição de prever requisitos de construção mais severos — Autoridade de um Estado-Membro que impõe a uma estação de serviço a obrigação de se abastecer com gás de petróleo liquefeito (GPL) apenas por veículos-cisterna que disponham de um revestimento térmico específico não previsto pelo Acordo Europeu relativo ao transporte internacional de mercadorias perigosas por estrada (ADR) — Ilicitude — Decisão inimpugnável por uma categoria de particulares — Possibilidade estritamente enquadrada de obter a anulação dessa decisão em caso de contradição manifesta com o direito da União — Princípio da segurança jurídica — Princípio da efetividade»

1. *Transportes — Transporte terrestre de mercadorias perigosas — Diretiva 2008/68/CE — Requisitos de construção — Conceito — Interpretação à luz do Acordo Europeu relativo ao transporte internacional de mercadorias perigosas por estrada (ADR) — Requisito não previsto pelo ADR que impõe a uma estação de serviço a obrigação de se abastecer com gás de petróleo liquefeito (GPL) apenas por veículos-cisterna que disponham de um revestimento térmico específico — Requisito mais severo — Inadmissibilidade — Requisito imposto por uma decisão administrativa individual sob a forma de uma licença ambiental emitida a uma estação de serviço — Instrumentos destinados a assegurar a nível nacional a aplicação desse revestimento térmico a veículos-cisterna utilizados no abastecimento com GPL — Falta de incidência (Diretiva 2008/68 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigos 3.º, n.º 2, e 5.º, n.º 1; Acordo Europeu relativo ao transporte internacional de mercadorias perigosas por estrada, anexos A e B)*

(cf. n.ºs 34-38, 40-43, 44-47, 57, disp. 1)

2. *Transportes — Transporte terrestre de mercadorias perigosas — Diretiva 2008/68/CE — Faculdade de os Estados-Membros regulamentarem ou proibirem o transporte terrestre de mercadorias perigosas exclusivamente por motivos que não se prendam com a segurança durante o transporte — Proibição, para os Estados-Membros que façam uso dessa faculdade, de estabelecer requisitos de construção mais severos do que os previstos no ADR*

(Diretiva 2008/68 do Parlamento Europeu e do Conselho, artigos 1.º, n.º 5, e 6.º; Acordo Europeu relativo ao transporte internacional de mercadorias perigosas por estrada)

(cf. n.ºs 48, 51-55)

3. *Transportes — Transporte terrestre de mercadorias perigosas — Diretiva 2008/68/CE — Proibição de estabelecer requisitos de construção mais severos do que os previstos no ADR — Requisito não previsto no ADR que impõe a uma estação de serviço a obrigação de só se abastecer com gás de petróleo liquefeito (GPL) por veículos-cisterna equipados com um revestimento térmico específico — Norma processual nacional que prevê a possibilidade de obter a anulação de uma decisão administrativa que impõe esse requisito apenas no caso de contradição manifesta com o direito da União, demonstrada pelo particular — Norma destinada a preservar o princípio da segurança jurídica — Admissibilidade à luz do princípio da efetividade sob reserva de não tornar ilusória, de facto, a possibilidade de o particular obter a anulação efetiva do requisito em causa — Verificação que cabe ao órgão jurisdicional nacional*
(Diretiva 2008/68 do Parlamento Europeu e do Conselho)

(cf. n.ºs 72-77, 83, disp. 2)

Resumo

X, uma residente neerlandesa que vive na proximidade de uma estação de serviço que vende, nomeadamente, gás de petróleo liquefeito (GPL) pretende que seja posto termo a essa venda por razões de segurança. Por conseguinte, pediu ao College van burgemeester en wethouders van de gemeente Purmerend (Câmara Municipal de Purmerend, Países Baixos) que retirasse a licença ambiental emitida a essa estação de serviço. Embora tenha indeferido este pedido, o College tomou uma decisão por força da qual impôs a essa mesma estação de serviço dois requisitos adicionais relativos ao seu abastecimento com GPL. Um deles prevê que esse abastecimento deve passar a ser operado unicamente por veículos-cisterna equipados com um revestimento térmico específico em condições de atrasar o cenário de «explosão de vapores em expansão produzidos por um líquido em ebulição» em, pelo menos, 75 minutos após o início de um incêndio.

Considerando que os requisitos adicionais impostos pela decisão administrativa deviam ser anulados por não poderem ser executados em razão da sua incompatibilidade com a Diretiva 2008/68¹, X interpôs recurso para o rechtbank Noord-Holland (Tribunal de Primeira Instância da Província da Holanda do Norte, Países Baixos). Tendo sido negado provimento a este recurso, X interpôs recurso no Raad van State (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, Países Baixos).

Foi neste contexto que este órgão do Estado suspendeu a instância para interrogar o Tribunal de Justiça sobre a interpretação do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2008/68². Por um lado, pergunta se esta disposição se opõe a um requisito como o relativo ao revestimento térmico específico em causa. Por outro lado, pretende saber se o princípio da efetividade, por força do qual uma

¹ Diretiva 2008/68/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, relativa ao transporte terrestre de mercadorias perigosas (JO 2008, L 260, p. 13), conforme alterada pela Diretiva 2014/103/UE da Comissão, de 21 de novembro de 2014 (JO 2014, L 335, p. 15).

² Nos termos desta disposição, «[o]s Estados-Membros podem, por razões de segurança do transporte, aplicar disposições mais severas, à exceção de requisitos de construção, ao transporte nacional de mercadorias perigosas em veículos, vagões e embarcações de navegação interior, matriculados ou colocados em circulação no seu território».

disposição processual nacional não deve tornar impossível ou excessivamente difícil a aplicação do direito da União, se opõe à norma de direito neerlandês que prevê que, para que um requisito contrário ao direito da União imposto por uma decisão administrativa inimpugnável por uma categoria de particulares possa ser anulada em razão do seu caráter inexecutável se fosse aplicado por uma decisão posterior, o particular deve demonstrar a sua contradição manifesta com o direito da União.

Apreciação do Tribunal de Justiça

Em primeiro lugar, o Tribunal de Justiça salienta que resulta da redação do artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2008/68 que, no que respeita ao transporte nacional de mercadorias perigosas efetuado, nomeadamente, por veículos matriculados ou colocados em circulação no seu território, os Estados-Membros não podem aplicar, por razões de segurança do transporte, requisitos mais severos em matéria de construção. Com efeito, embora a Diretiva 2008/68 não defina o conceito de «requisitos de construção», prevê que o transporte de mercadorias perigosas deve ser feito no cumprimento das condições estabelecidas no Acordo Europeu relativo ao transporte internacional de mercadorias perigosas por estrada³. No caso em apreço, uma vez que o ADR contém «prescrições relativas à construção», este conceito deve ser entendido por referência às prescrições correspondentes que nele figuram. No entanto, nenhuma das prescrições relativas à construção previstas pelo ADR corresponde a um requisito que imponha um revestimento térmico como o que está em causa no processo principal. Por conseguinte, esse revestimento constitui um requisito de construção mais severo, proibido pelo artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2008/68.

O Tribunal de Justiça acrescenta que esta disposição, que impõe uma proibição clara, geral e absoluta, se opõe a qualquer medida tomada por um Estado-Membro, incluindo uma medida adotada por uma autoridade municipal sob a forma de uma decisão administrativa individual, que seja contrária a essa proibição, e isto mesmo que essa medida imponha apenas de forma indireta um requisito de construção aos operadores de veículos que assegurem o abastecimento com GPL do destinatário dessa medida. Além disso, o recurso, pelas autoridades nacionais, a instrumentos instituídos para assegurar que os veículos-cisterna que transportam o GPL cumpram o requisito relativo ao revestimento térmico específico, não pode justificar uma decisão administrativa que impõe um requisito de construção proibido pelo artigo 5.º, n.º 1, da Diretiva 2008/68.

Por outro lado, o Tribunal de Justiça sublinha que o artigo 1.º, n.º 5, da Diretiva 2008/68 também não permite que os Estados-Membros estabeleçam requisitos de construção mais severos do que os previstos pelo ADR. Com efeito, ao abrigo desta disposição, um Estado-Membro pode proibir ou regulamentar o transporte nacional de mercadorias perigosas exclusivamente por motivos que não se prendam com a segurança durante o transporte. Ora, os requisitos de construção visam aumentar a segurança do transporte. Por conseguinte, os Estados-Membros não podem adotar, ao abrigo do artigo 1.º, n.º 5, desta diretiva, normas de segurança do transporte diferentes das prescritas pela referida diretiva e pelos anexos A e B do ADR, sob pena de porem em perigo o duplo objetivo de harmonização das normas de segurança e de garantia do bom funcionamento do mercado comum de transportes.

³ Acordo Europeu relativo ao transporte internacional de mercadorias perigosas por estrada, concluído em Genebra em 30 de setembro de 1957 (a seguir «ADR»), na sua versão em vigor em 1 de janeiro de 2015.

Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça debruça-se sobre a compatibilidade com o direito da União da norma processual nacional que constitui o «critério da evidência», que permite a um particular obter a declaração de que um requisito constante de uma decisão administrativa definitiva não pode ser executado e obter, conseqüentemente, a anulação desse requisito desde que esteja demonstrada uma contradição manifesta entre a referida prescrição e o direito da União. Esta norma destina-se, segundo o Tribunal de Justiça, a encontrar um justo equilíbrio entre os princípios da segurança jurídica e da legalidade à luz do direito da União, atribuindo um peso preponderante ao caráter definitivo do requisito em causa, a fim de preservar a segurança jurídica, ainda que admitindo, em condições estritas, que a mesma conheça exceções. Tendo em conta esta finalidade, o princípio da efetividade não se opõe, em princípio, a essa norma. No entanto, para assegurar que esta finalidade seja efetivamente alcançada, o critério da evidência não deve ser aplicado de forma estrita ao ponto de a condição ligada à contradição manifesta com o direito da União tornar ilusória, de facto, a possibilidade de um particular obter a anulação efetiva do requisito em causa.