



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

8 de maio de 2019 *

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 2008/98/CE — Valorização ou eliminação dos resíduos — Estabelecimento de um sistema que garanta a autossuficiência nacional — Criação de instalações de incineração ou aumento da capacidade de instalações existentes — Qualificação das instalações de incineração de “infraestruturas e instalações estratégicas de superior interesse nacional” — Observância do princípio da “hierarquia dos resíduos” — Diretiva 2001/42/CE — Necessidade de proceder a uma “avaliação ambiental”»

No processo C-305/18,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), por Decisão de 28 de fevereiro de 2018, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 4 de maio de 2018, no processo

Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus,

Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps

contra

Presidenza del Consiglio dei Ministri,

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

Regione Lazio,

Regione Toscana,

Regione Lombardia,

sendo interveniente:

Associazione Mamme per la Salute e l'Ambiente Onlus,

Comitato Donne 29 Agosto,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. Toader (relatora), presidente de secção, A. Rosas e M. Safjan, juízes,

advogado-geral: G. Hogan,

* Língua do processo: italiano.

secretário: A. Calot Escobar,

vistos os autos,

considerando as observações apresentadas:

- em representação da Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus e do Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps, por F. Pernazza e A. Ciervo, avvocati,
- em representação da Mamme per la Salute e l'Ambiente Onlus e do Comitato Donne 29 Agosto, por C. Auriemma, avvocatessa,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por M. Santoro, avvocato dello Stato,
- em representação da Comissão Europeia, por G. Gattinara, M. Noll-Ehlers e F. Thiran, na qualidade de agentes,

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

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial diz respeito à interpretação da Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (JO 2001, L 197, p. 30, a seguir «Diretiva AEPP»), e da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas (JO 2008, L 312, p. 3, a seguir «Diretiva “resíduos”»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe as associações de defesa do ambiente Verdi Ambiente e Società (VAS) — Aps Onlus e Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare Aps à Presidenza del Consiglio dei Ministri (Presidência do Conselho de Ministros, Itália) e o. a propósito de um recurso de anulação do decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri — Individuazione della capacità complessiva di trattamento degli impianti di incenerimento di rifiuti urbani e assimilabili in esercizio o autorizzati a livello nazionale, nonché individuazione del fabbisogno residuo da coprire mediante la realizzazione di impianti di incenerimento con recupero di rifiuti urbani e assimilati (Decreto do presidente do Conselho de Ministros relativo à determinação da capacidade global de tratamento das instalações de incineração de resíduos urbanos e equiparados em funcionamento ou autorizadas a nível nacional, e à determinação das necessidades residuais a cobrir mediante a construção de instalações de incineração com valorização de resíduos urbanos e equiparados), de 10 de agosto de 2016 (GURI n.º 233, de 5 de outubro de 2016, a seguir «Decreto de 10 de agosto de 2016»).

Quadro jurídico

Direito da União

Diretiva EAPP

3 Nos termos dos considerandos 4 e 15 a 18 da Diretiva EAPP:

«(4) A avaliação ambiental constitui um instrumento importante de integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de determinados planos e programas que possam ter efeitos significativos no ambiente nos Estados-Membros, uma vez que garante que os efeitos ambientais da aplicação dos planos e programas são tomados em consideração durante a sua preparação antes da sua aprovação.

[...]

(15) A fim de contribuir para a transparência do processo de tomada de decisões e tendo em vista assegurar que as informações fornecidas para a avaliação sejam completas e fiáveis, é necessário garantir que as autoridades com responsabilidades ambientais pertinentes e o público sejam consultados durante a avaliação dos planos e programas, e que sejam estabelecidos calendários adequados que facultem tempo suficiente para consultas, incluindo para a apresentação de observações.

(16) Sempre que a aplicação de um plano ou programa preparado num Estado-Membro seja suscetível de ter um efeito significativo no ambiente de outros Estados-Membros, deverá garantir-se que os Estados-Membros interessados procedam a consultas e que as autoridades competentes e o público sejam informados e possam apresentar as suas observações.

(17) O relatório ambiental e as observações apresentadas pelas autoridades competentes e pelo público, bem como os resultados de qualquer consulta transfronteiriça, deverão ser tidos em consideração durante a preparação e antes da aprovação do plano ou programa ou de o mesmo ser submetido ao procedimento legislativo.

(18) Sempre que um plano ou programa seja aprovado, os Estados-Membros deverão assegurar que as autoridades competentes e o público são informados, sendo-lhes facultadas informações pertinentes.»

4 O artigo 1.º desta diretiva, sob a epígrafe «Objetivos», prevê:

«A presente diretiva tem por objetivo estabelecer um nível elevado de proteção do ambiente e contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e programas, com vista a promover um desenvolvimento sustentável. Para tal, visa garantir que determinados planos e programas, suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, sejam sujeitos a uma avaliação ambiental em conformidade com o nela disposto.»

5 O artigo 2.º da referida diretiva tem a seguinte redação:

«Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

- a) “Planos e programas”, qualquer plano ou programa, incluindo os cofinanciados pela [União Europeia, bem como as respetivas alterações, que:
 - seja sujeito a preparação e/ou aprovação por uma autoridade a nível nacional, regional e local, ou que seja preparado por uma autoridade para aprovação, mediante procedimento legislativo, pelo seu Parlamento ou Governo, e
 - seja exigido por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas;
- b) “Avaliação ambiental”, a elaboração de um relatório ambiental, a realização de consultas, a tomada em consideração do relatório ambiental e dos resultados das consultas na tomada de decisões e o fornecimento de informação sobre a decisão em conformidade com os artigos 4.º a 9.º;

[...]»

6 Nos termos do artigo 3 da Diretiva EAPP, sob a epígrafe «Âmbito de aplicação»:

«1. No caso dos planos e programas referidos nos n.ºs 2 a 4 suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente, deve ser efetuada uma avaliação ambiental nos termos dos artigos 4.º a 9.º

2. Sob reserva do disposto no n.º 3, deve ser efetuada uma avaliação ambiental de todos os planos e programas:

- a) Que tenham sido preparados para a agricultura, silvicultura, pescas, energia, indústria, transportes, gestão de resíduos, gestão das águas, telecomunicações, turismo, ordenamento urbano e rural ou utilização dos solos, e que constituam enquadramento para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 85/337/CEE [do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 1985, L 175, p. 40)], ou
- b) Em relação aos quais, atendendo aos seus eventuais efeitos em sítios protegidos, tenha sido determinado que é necessária uma avaliação nos termos dos artigos 6.º ou 7.º da Diretiva 92/43/CEE.

[...]»

7 O artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva EAPP enuncia:

«A avaliação ambiental referida no artigo 3.º deve ser executada durante a preparação de um plano ou programa e antes da aprovação do plano ou programa ou de o mesmo ser submetido ao procedimento legislativo.»

8 O artigo 6.º desta diretiva, sob a epígrafe «Definições», dispõe, no seu n.º 2:

«Deve ser dada às autoridades [...] e ao público [...] a possibilidade efetiva e atempada de, em prazos adequados, apresentarem as suas observações sobre o projeto de plano ou programa e sobre o relatório ambiental de acompanhamento antes da aprovação do plano ou programa ou de o mesmo ser submetido ao procedimento legislativo.»

Diretiva «resíduos»

9 Nos termos dos considerandos 6, 8, 28 e 31 da Diretiva «resíduos»:

«(6) O objetivo principal de qualquer política em matéria de resíduos deverá consistir em minimizar o impacto negativo da produção e gestão de resíduos na saúde humana e no ambiente. A política no domínio dos resíduos deverá igualmente ter por objetivo reduzir a utilização de recursos e propiciar a aplicação prática da hierarquia de resíduos.

[...]

(8) Torna-se, por conseguinte, necessário rever a Diretiva 2006/12/CE, de modo a clarificar conceitos-chave como a definição de resíduo, valorização e eliminação, a reforçar as medidas que devem ser tomadas em matéria de prevenção de resíduos, a introduzir uma abordagem que tenha em conta todo o ciclo de vida dos produtos e materiais e não apenas a fase de resíduo, e ainda a pôr a tónica na redução dos impactos ambientais da geração e gestão de resíduos, reforçando assim o seu valor económico. Além disso, deverá incentivar-se a valorização dos resíduos e a utilização dos materiais resultantes da valorização, a fim de preservar os recursos naturais. Por uma questão de clareza e legibilidade, a Diretiva 2006/12/CE deverá ser revogada e substituída por uma nova diretiva.

[...]

(28) A presente diretiva deverá ajudar a U[niã] E[uropéia] a aproximar-se de uma “sociedade da reciclagem”, procurando evitar a produção de resíduos e utilizá-los como recursos. Em particular, o Sexto Programa Comunitário de Ação em matéria de Ambiente apela à elaboração de medidas destinadas a assegurar a separação na origem, a recolha e a reciclagem dos fluxos prioritários de resíduos. Em conformidade com este objetivo e no intuito de facilitar ou melhorar o seu potencial de valorização, os resíduos deverão ser recolhidos separadamente, se tal for viável do ponto de vista técnico, ambiental e económico, antes de serem submetidos às operações de valorização que produzam o melhor resultado global em termos ambientais. Os Estados-Membros deverão incentivar à separação dos compostos perigosos dos fluxos de resíduos, se tal se afigurar necessário para se obter uma gestão ecológica.

[...]

(31) A hierarquia dos resíduos estabelece uma ordem de prioridades do que constitui geralmente a melhor opção ambiental global na legislação e política de resíduos, embora possa ser necessário que certos fluxos específicos de resíduos se afastem dessa hierarquia sempre que tal se justifique por razões designadamente de exequibilidade técnica e viabilidade económica e de proteção ambiental.»

10 O capítulo I dessa diretiva, sob a epígrafe «Objeto, âmbito de aplicação e definições», compreende os seus artigos 1.º a 7.º O artigo 1.º da referida diretiva tem a seguinte redação:

«A presente diretiva estabelece medidas de proteção do ambiente e da saúde humana, prevenindo ou reduzindo os impactos adversos decorrentes da geração e gestão de resíduos, diminuindo os impactos gerais da utilização dos recursos e melhorando a eficiência dessa utilização.»

11 O artigo 4.º da Diretiva «resíduos», sob a epígrafe «Hierarquia dos resíduos», prevê:

«1. A hierarquia dos resíduos a seguir apresentada é aplicável enquanto princípio geral da legislação e da política de prevenção e gestão de resíduos:

- a) Prevenção e redução;
- b) Preparação para a reutilização;
- c) Reciclagem;
- d) Outros tipos de valorização, por exemplo a valorização energética; e
- e) Eliminação.

2. Quando aplicarem a hierarquia dos resíduos referida no n.º 1, os Estados-Membros tomam medidas para incentivar as opções conducentes aos melhores resultados ambientais globais. Para tal, pode ser necessário estabelecer fluxos de resíduos específicos que se afastem da hierarquia caso isso se justifique pela aplicação do conceito de ciclo de vida aos impactos globais da geração e gestão desses resíduos.

Os Estados-Membros asseguram que este procedimento seja completo e transparente e respeite as regras de planeamento nacionais quanto à consulta e à participação das partes interessadas e dos cidadãos.

Os Estados-Membros tomam em conta os princípios gerais de proteção do ambiente da precaução e da sustentabilidade, a exequibilidade técnica e a viabilidade económica e a proteção dos recursos, bem como os impactos globais em termos ambientais, de saúde humana e sociais, nos termos dos artigos 1.º e 13.º»

12 O capítulo II dessa diretiva, sob a epígrafe «Requisitos gerais», compreende, nomeadamente, o seu artigo 13.º, sob a epígrafe «Proteção da saúde humana e do ambiente», que prevê:

«Os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que a gestão de resíduos seja efetuada sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente, nomeadamente:

- a) Sem criar riscos para a água, o ar, o solo, a flora ou a fauna;
- b) Sem provocar perturbações sonoras ou por cheiros; e
- c) Sem produzir efeitos negativos na paisagem rural ou em locais de especial interesse.»

Direito italiano

13 O artigo 35.º do decreto-legge n.º 133 (Decreto-Lei n.º 133), de 12 de setembro de 2014 (GURI n.º 212, de 12 de setembro de 2014), convertido, após alterações, na Lei n.º 164, de 11 de novembro de 2014 (GURI n.º 262, de 11 de novembro de 2014) (a seguir «Decreto-Lei n.º 133/2014»), dispõe, no seu n.º 1:

«No prazo de noventa dias a contar da entrada em vigor da lei de conversão do presente decreto, o presidente do Conselho de Ministros, sob proposta do ministro do Ambiente e da Proteção do Território e do Mar e após ter ouvido a conferência permanente para as relações entre o Estado, as regiões e as províncias autónomas de Trento e de Bolzano, determina, por decreto, a nível nacional a

capacidade global de tratamento de resíduos urbanos e equiparados das instalações de incineração em funcionamento ou autorizadas a nível nacional, com indicação expressa da capacidade de cada instalação, bem como as instalações de incineração com valorização energética de resíduos urbanos e equiparados a construir para cobrir as necessidades de tratamento de resíduos, determinadas por finalidades de reequilíbrio socioeconómico progressivo entre as áreas do território nacional e em cumprimento dos objetivos de recolha diferenciada e de reciclagem, tendo em conta a planificação regional. As instalações assim determinadas constituem infraestruturas e instalações estratégicas de superior interesse nacional, que implementam uma rede integrada e moderna de gestão de resíduos urbanos e equiparados, garantem a segurança nacional pela autossuficiência, permitem ultrapassar e evitar ulteriores procedimentos por incumprimento das normas europeias setoriais e limitam o depósito de resíduos em aterros.»

- 14 Com base nesta disposição foi aprovado o Decreto de 10 de agosto de 2016.
- 15 O artigo 1.º do Decreto de 10 de agosto de 2016, sob a epígrafe «Objeto», tem a seguinte redação:
- «1. Nos termos do artigo 35.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 133/2014], o presente decreto tem por objeto:
- a) a determinação da capacidade atual de tratamento nacional das instalações de incineração dos resíduos urbanos e equiparados em funcionamento em novembro de 2015;
 - b) a determinação da capacidade potencial de tratamento nacional, no que se refere às instalações de incineração dos resíduos urbanos e equiparados autorizadas e que não se encontrem em funcionamento em novembro de 2015;
 - c) a determinação, a nível suprarregional e regional, das instalações de incineração com valorização energética de resíduos urbanos e equiparados a construir ou a aumentar para cobrir as necessidades nacionais de tratamento dos mesmos resíduos.»
- 16 Os artigos 3.º a 5.º do Decreto de 10 de agosto de 2016 contêm tabelas que designam três categorias de instalações, a saber, as instalações de incineração em funcionamento, com a indicação da capacidade de tratamento autorizada e da capacidade de tratamento dos resíduos urbanos e equiparados (tabela A), as instalações de incineração autorizadas que não se encontram em funcionamento, com indicação expressa da capacidade potencial de tratamento e da localização por região (tabela B) e as instalações a construir ou a aumentar, tendo em conta a programação regional (tabela C). Para cada uma destas três categorias, as respetivas tabelas indicam igualmente a capacidade nacional global de tratamento das instalações de incineração de resíduos em funcionamento em novembro de 2015 (tabela A), a capacidade potencial nacional de tratamento decorrente das instalações autorizadas, mas que não se encontravam em funcionamento nessa mesma data (tabela B), e as regiões em que as instalações necessárias para satisfazer as necessidades nacionais devem ser construídas ou aumentadas e as capacidades relativas (tabela C).
- 17 Nos termos do artigo 6.º do Decreto de 10 de agosto de 2016, sob a epígrafe «Disposições finais»:
- «1. [...] as instalações referidas nas tabelas A, B e C constituem infraestruturas e instalações estratégicas de superior interesse nacional e constituem uma rede integrada e moderna de gestão de resíduos urbanos e equiparados, garantindo a segurança nacional pela autossuficiência do ciclo de gestão integrada dos resíduos, tal como é exigido pelo artigo 16.º da [Diretiva “resíduos”].»
2. Para garantir a segurança nacional e a autossuficiência e com observância dos objetivos de reequilíbrio gradual nas áreas social e económica entre as zonas do território, [...] as capacidades de tratamento mais reduzidas dos resíduos urbanos e dos resíduos equiparados das instalações de incineração devido às políticas previstas no n.º 6 são redistribuídas na mesma zona suprarregional segundo os critérios gerais e os procedimentos de designação especificados no anexo III.»

- 18 Os três anexos do Decreto de 10 de agosto de 2016 indicam as regras que permitiram determinar as três categorias que constam das três tabelas A, B e C. Mais precisamente, o anexo I contém os elementos que determinam a capacidade nacional atual de tratamento das instalações de incineração dos resíduos municipais e equiparados, das instalações em funcionamento, ou autorizadas mas que não se encontravam em funcionamento em novembro de 2015. O anexo II expõe as condições em que as necessidades residuais de incineração dos resíduos urbanos e equiparados foram determinadas, com divisão do cálculo por cada região considerada individualmente. Além disso, o anexo III especifica os «critérios gerais», previstos no n.º 1 do artigo 35.º do Decreto-Lei n.º 133/2014, utilizados para determinar as instalações a construir ou reforçar para satisfazer as necessidades residuais nacionais de incineração de resíduos urbanos ou equiparados.

Processo principal e questões prejudiciais

- 19 Resulta da decisão de reenvio que as associações VAS e Movimento Legge Rifiuti Zero per l'Economia Circolare interpuseram no tribunal de reenvio, o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália), um recurso de anulação do Decreto de 10 de agosto de 2016, em que aduziram cinco fundamentos.
- 20 Estes fundamentos podem, no essencial, ser repartidos em dois conjuntos. No primeiro deles agrupam-se os fundamentos assentes na violação do princípio da «hierarquia dos resíduos», previsto nos artigos 4.º e 13.º da Diretiva «resíduos», porquanto o Decreto de 10 de agosto de 2016 classificou as instalações de incineração de «infraestruturas e instalações estratégicas de superior interesse nacional». Ora, segundo as recorrentes no processo principal, a incineração dos resíduos só deve ser utilizada em último recurso, quando já não é possível recorrer às técnicas de valorização ou de reciclagem. O segundo grupo de fundamentos assenta na violação da Diretiva EAPP, porquanto a aprovação desse decreto não foi antecedida de uma avaliação do seu impacto ambiental.
- 21 O tribunal de reenvio observa que os recorridos no processo principal se contentaram em apresentar, na fase de instrução, documentos e um relatório, sem lhes juntarem escritos ou articulados. Daí resulta que os recorridos, para contestar, se limitaram a arguir a conformidade da legislação nacional com o direito da União.
- 22 Este órgão jurisdicional de reenvio considera, por um lado, necessário que o Tribunal de Justiça proceda à interpretação do princípio da «hierarquia de resíduos» previsto na Diretiva «resíduos». Por outro, pergunta se a autoridade nacional podia, sem efetuar uma avaliação ambiental prévia, aumentar as capacidades das instalações de incineração de resíduos.
- 23 Foi neste contexto que o Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as questões prejudiciais seguintes:
- «1) Os artigos 4.º e 13.º da [Diretiva “resíduos”], em conjugação com os seus considerandos 6, 8, 28 e 31, opõem-se a uma legislação nacional primária e à sua regulamentação secundária de execução — como o artigo 35.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 133/2014] e o [Decreto de 10 de agosto de 2016] — na medida em que estas qualificam unicamente as instalações de incineração nelas consideradas, conforme constam dos anexos e das tabelas do [Decreto de 10 de agosto de 2016], de infraestruturas e instalações estratégicas de superior interesse nacional, que constituem uma rede integrada e moderna de gestão de resíduos urbanos e equiparados e garantem a segurança nacional pela autossuficiência, dado que semelhante qualificação não foi reconhecida do mesmo modo pelo legislador nacional às instalações destinadas ao tratamento dos resíduos para fins de reciclagem e de reutilização, apesar de estas duas modalidades serem prioritárias na hierarquia dos resíduos estabelecida na Diretiva [“resíduos”]?

- 2) A título subsidiário, em caso de resposta negativa à questão anterior, os artigos 4.º e 13.º da [Diretiva “resíduos”] opõem-se a uma legislação nacional primária e à sua regulamentação secundária de execução — como o artigo 35.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 133/2014] e o [Decreto de 10 de agosto de 2016] — na medida em que estas qualificam as instalações de incineração de resíduos urbanos de infraestruturas e instalações estratégicas de superior interesse nacional, com o objetivo de superar e evitar posteriores processos de infração por incumprimento das normas europeias setoriais e com o objetivo de limitar o depósito de resíduos em aterros?
- 3) Os artigos 2.º, 3.º, 4.º, 6.º, 7.º, 8.º, 9.º, 10.º, 11.º e 12.º da Diretiva [EAPP], também conjugados entre si, opõem-se à aplicação de uma legislação nacional primária e à sua regulamentação secundária de execução — como o artigo 35.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 133/2014], e o [Decreto de 10 de agosto de 2016] — que preveem que o Presidente do Conselho de Ministros pode, por decreto, aumentar a capacidade das instalações de incineração existentes, bem como determinar o número, a capacidade e a localização regional das instalações de incineração com valorização energética de resíduos urbanos e equiparados a construir para cobrir as necessidades residuais determinadas, com finalidades de reequilíbrio socioeconómico progressivo entre as áreas do território nacional e em cumprimento dos objetivos de recolha diferenciada e de reciclagem, sem que essa legislação preveja que, na elaboração do plano resultante do Decreto do Presidente do Conselho de Ministros, seja aplicado o regime de avaliação ambiental estratégica previsto pela referida Diretiva [EAPP]?»
- 24 O presidente do Tribunal de Justiça, pelo seu Despacho de 3 de julho de 2018, Associazione Verdi Ambiente e Società — Aps Onlus e o. (C-305/18, não publicado, EU:C:2018:549), decidiu indeferir o pedido do tribunal de reenvio de que o presente processo seja submetido à tramitação acelerada prevista no artigo 23.º-A do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia e no artigo 105.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira e segunda questões

- 25 Com a sua primeira e segunda questões, que há que analisar em conjunto, o tribunal de reenvio pergunta, em substância, se o princípio da «hierarquia dos resíduos», expresso no artigo 4.º da Diretiva «resíduos» e lido à luz do artigo 13.º dessa diretiva, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, que qualifica as instalações de incineração dos resíduos de «infraestruturas e instalações estratégicas de superior interesse nacional».
- 26 As interrogações deste tribunal parecem resultar do facto de o Decreto de 10 de agosto de 2016 não ter feito uma classificação semelhante das instalações de tratamento de resíduos para reciclagem e reutilização, quando o artigo 4.º da referida diretiva impõe aos Estados-Membros que apliquem, na respetiva legislação e na respetiva política de prevenção e gestão dos resíduos, uma hierarquização das operações de tratamento.
- 27 Recorde-se que o artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva «resíduos» dispõe que «[a] hierarquia dos resíduos [...] é aplicável enquanto princípio geral da legislação e da política de prevenção e gestão de resíduos: a) Prevenção e redução; b) Preparação para a reutilização; c) Reciclagem; d) Outros tipos de valorização, por exemplo a valorização energética; e e) Eliminação.»
- 28 Esta disposição, que estabelece a hierarquia dos resíduos conforme deve ser aplicada na legislação e na política em matéria de prevenção e de gestão de resíduos, não permite inferir que há que conceder prioridade a um sistema que permita aos produtores de resíduos procederem, eles próprios, à

eliminação dos mesmos. Pelo contrário, a eliminação de resíduos figura apenas no último lugar dessa hierarquia (v., neste sentido, Acórdão de 18 de dezembro de 2014, SETAR, C-551/13, EU:C:2014:2467, n.º 44).

- 29 Acresce que a hierarquia dos resíduos constitui um objetivo que deixa uma margem de apreciação aos Estados-Membros, não os obrigando a optar por uma solução de prevenção e de gestão específica.
- 30 Assim, nos termos do artigo 4, n.º 2, da Diretiva «resíduos», quando aplicarem o princípio da «hierarquia dos resíduos», os Estados-Membros tomam medidas para incentivar as opções conducentes aos melhores resultados ambientais globais. Isso pode exigir que determinados fluxos de resíduos específicos se afastem da hierarquia, caso isso se justifique por uma reflexão sobre a abordagem do ciclo de vida, relativa aos efeitos globais da geração e gestão desses resíduos.
- 31 Por outro lado, segundo o artigo 13.º da Diretiva «resíduos», os Estados-Membros tomam as medidas necessárias para assegurar que a gestão de resíduos seja efetuada sem pôr em perigo a saúde humana nem prejudicar o ambiente, nomeadamente sem criar riscos para a água, o ar, o solo, a flora ou a fauna.
- 32 A este respeito, o Tribunal de Justiça já decidiu que, embora esse artigo 13.º não especifique o conteúdo concreto das medidas que devem ser tomadas para garantir que os resíduos sejam assim geridos sem pôr em perigo a saúde humana e sem lesar o ambiente, não é menos verdade que o referido artigo vincula os Estados-Membros quanto ao objetivo a atingir, ainda que lhes deixe alguma margem de apreciação na avaliação da necessidade dessas medidas (Acórdão de 6 de abril de 2017, Comissão/Eslovénia, C-153/16, não publicado, EU:C:2017:275, n.º 61 e jurisprudência aí referida).
- 33 No caso vertente, o facto de uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal qualificar as instalações de incineração dos resíduos de «infraestruturas e instalações estratégicas de superior interesse nacional» não significa que o legislador nacional tenha pretendido não seguir as indicações decorrentes do princípio da «hierarquia dos resíduos» previsto na Diretiva «resíduos».
- 34 Com efeito, por um lado, como os recorrentes no processo principal reconhecem, a referida qualificação nacional só é aplicável a essas instalações.
- 35 Ora, o facto de uma legislação nacional qualificar as instalações de incineração de resíduos de «prioritárias» não pode significar que as operações de tratamento atinentes a essa incineração de resíduos tenham as mesmas qualidades e, subsequentemente, lhes seja conferido um qualquer grau de prioridade sobre as outras operações de prevenção e gestão dos resíduos.
- 36 Por outro lado, como o Governo italiano alega, essa qualificação destina-se a racionalizar e facilitar a tramitação do procedimento de acreditação, para remediar a inexistência de uma rede nacional adequada de gestão dos resíduos, constatada nos Acórdãos anteriores do Tribunal de 26 de abril de 2007, Comissão/Itália (C-135/05, EU:C:2007:250); de 14 de junho de 2007, Comissão/Itália (C-82/06, não publicado, EU:C:2007:349); de 4 de março de 2010, Comissão/Itália (C-297/08, EU:C:2010:115); de 15 de outubro de 2014, Comissão/Itália, C-323/13 (não publicado, EU:C:2014:2290); de 2 de dezembro de 2014, Comissão/Itália (C-196/13, EU:C:2014:2407); e de 16 de julho de 2015, Comissão/Itália (C-653/13, não publicado, EU:C:2015:478).
- 37 A este respeito, como resulta do artigo 260.º, n.º 1, TFUE, se o Tribunal de Justiça da União Europeia declarar verificado que um Estado-Membro não cumpriu qualquer das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados, esse Estado deverá tomar as medidas necessárias à execução do acórdão do Tribunal.

- 38 Por último, embora caiba aos Estados-Membros escolher o meio mais adequado para observar o princípio da «hierarquia dos resíduos», os mesmos devem, todavia, dar cumprimento às outras disposições dessa diretiva que preveem obrigações mais específicas.
- 39 Em face do exposto, há que responder à primeira e segunda questões que o princípio da «hierarquia dos resíduos», expresso no artigo 4.º da Diretiva «resíduos» e lido à luz do artigo 13.º dessa diretiva, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, que qualifica as instalações de incineração dos resíduos de «infraestruturas e instalações estratégicas de superior interesse nacional», desde que essa legislação seja compatível com as outras da diretiva que preveem obrigações mais específicas.

Quanto à terceira questão

- 40 Com a sua terceira questão, o tribunal de reenvio pergunta, em substância, se a Diretiva AEPP deve ser interpretada no sentido de que uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, composta por um diploma de base e um diploma de execução, que determina em alta a capacidade das instalações de incineração dos resíduos existentes e que prevê a criação de novas instalações dessa natureza, está abrangida pelo conceito de «planos e programas», na aceção dessa diretiva, suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente e que, por conseguinte, devem ser sujeitos a uma avaliação ambiental prévia.
- 41 No caso vertente, resulta da decisão de reenvio que a legislação nacional em causa no processo principal tem como objetivo o aumento das capacidades de funcionamento de 40 instalações de incineração dos resíduos, das 42 instalações existentes e operacionais no território desse Estado-Membro, e a criação de novas instalações desse tipo. Essa legislação nacional implementa as opções estratégicas de um Estado-Membro em matéria de valorização ou eliminação de resíduos, como o cálculo das necessidades residuais nacionais, quantificadas em 1 818 000 toneladas/ano e a repartição suprarregional daqueles, o aumento da atividade das instalações existentes até ao esgotamento das respetivas capacidades autorizadas, e a localização das novas instalações por região.
- 42 Importa determinar se essa legislação entra no âmbito de aplicação da Diretiva EAPP.
- 43 A este respeito, o artigo 3.º da diretiva prevê que determinados planos ou determinados programas suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente devem ser sujeitos a uma avaliação ambiental.
- 44 O artigo 2.º, alínea a), da Diretiva EAPP define os «planos e programas» a que se refere como os que cumprem duas condições cumulativas, a saber, por um lado, terem sido preparados e/ou aprovados por uma autoridade a nível nacional, regional ou local, ou preparados por uma autoridade para aprovação, mediante procedimento legislativo, pelo seu Parlamento ou Governo, e, por outro, serem exigidos por disposições legislativas, regulamentares ou administrativas.
- 45 O Tribunal de Justiça interpretou esta disposição no sentido de que devem ser considerados «exigido[s]» na aceção e em aplicação da Diretiva EAPP e, por conseguinte, sujeitos à avaliação dos seus efeitos ambientais, nas condições que aquela fixa, os planos e os programas cuja aprovação está enquadrada por disposições legislativas ou regulamentares nacionais, as quais determinam as autoridades competentes para os aprovar, bem como o procedimento para a respetiva preparação (Acórdão de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 37).
- 46 No caso vertente, resulta da decisão de reenvio que o Decreto de 10 de agosto de 2016 cumpre estas duas condições, uma vez que foi aprovado pelo presidente do Conselho, com fundamento no artigo 35.º do Decreto n.º 133/2014.

- 47 Acresce que, por força do artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva EAPP, são sujeitos a uma avaliação ambiental sistemática os planos e programas elaborados para determinados setores e que definem o quadro em que a execução dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1, a seguir «Diretiva AIA»), que revogou a Diretiva 85/337, pode vir a ser autorizada.
- 48 A este respeito, em primeiro lugar, a gestão dos resíduos figura entre os setores a que essa disposição se refere, pelo que é cumprido o primeiro desse critérios.
- 49 Em segundo lugar, as instalações de eliminação de resíduos por incineração e respetivas alterações ou extensões estão previstas nos pontos 9, 10 e 24 do anexo I da Diretiva AIA e, se não pertencem às categorias supramencionadas, no ponto 11, alínea b), do anexo II da Diretiva AIA.
- 50 Quanto à questão de saber se uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal define o quadro no qual a execução dos projetos poderá vir a ser autorizada, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, o conceito de «planos e programas» engloba qualquer ato que, ao definir regras e processos de controlo para o setor em causa, estabelece um conjunto significativo de critérios e modalidades para a autorização e execução de um ou vários projetos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente (Acórdãos de 27 de outubro de 2016, D’Oultremont e o., C-290/15, EU:C:2016:816, n.º 49; de 7 junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 53; e de 7 de junho de 2018, Thybaut e o., C-160/17, EU:C:2018:401, n.º 54).
- 51 A este respeito, o conceito de «conjunto significativo de critérios e modalidades» deve ser entendido de maneira qualitativa e não quantitativa. Com efeito, há que evitar possíveis estratégias que contornem as obrigações enunciadas pela Diretiva AAE, que podem materializar-se numa fragmentação das medidas, reduzindo assim o efeito útil da mesma diretiva (v., neste sentido, Acórdãos de 7 junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 55, e de 7 de junho de 2018, Thybaut e o., C-160/17, EU:C:2018:401, n.º 55).
- 52 Semelhante interpretação do conceito de «planos e programas», que inclui não só a respetiva elaboração, mas também a respetiva alteração, destina-se a assegurar que prescrições suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente sejam objeto de uma avaliação ambiental (v., nesse sentido, Acórdão de 7 junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-671/16, EU:C:2018:403, n.ºs 54 e 58).
- 53 Cabe ao tribunal de reenvio, à luz da jurisprudência referida nos n.ºs 50 a 52 do presente acórdão, verificar se uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal define o quadro em que a execução de projetos poderá ser autorizada.
- 54 Admitindo que é esse o caso, verifica-se que essa legislação, cujo objetivo se recordou no n.º 41 do presente acórdão, é suscetível de produzir efeitos significativos no ambiente, o que incumbe ao tribunal de reenvio verificar.
- 55 Ademais, como esse tribunal refere, o aumento das capacidades de funcionamento das instalações de incineração dos resíduos permite duvidar da insuficiência das avaliações que foram anteriormente feitas para autorizar a entrada em funcionamento das instalações de incineração existentes.
- 56 Por outro lado, o facto de uma avaliação ambiental na aceção da Diretiva EAPP ser efetuada posteriormente, quando da planificação a nível regional, é irrelevante para a aplicabilidade das disposições relativas a essa avaliação. Com efeito, uma avaliação dos efeitos no ambiente efetuada nos termos da Diretiva AIA não pode dispensar do dever de efetuar a avaliação ambiental exigida pela Diretiva EAPP, para responder aos aspetos ambientais específicos desta (Acórdão de 7 de junho, Thybaut, C-160/17, EU:C:2018:401, n.º 64).

- 57 Além disso, e em todo o caso, não se pode acolher a objeção, formulada pelo Governo italiano, de que, como a legislação nacional em causa no processo principal é apenas um quadro de referência, não é cumprida a segunda condição mencionada no artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva AEPP. Com efeito, o facto de uma legislação nacional apresentar um determinado grau de abstração e prosseguir um objetivo de transformação do quadro existente constitui uma ilustração da sua dimensão programática ou planificadora e não obsta à sua inclusão no conceito de «planos e programas» (Acórdão de 7 de junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 60 e jurisprudência referida).
- 58 Esta interpretação é corroborada, por um lado, pelas exigências decorrentes do artigo 6.º da Diretiva EAPP, lido à luz dos seus considerandos 15 a 18, na medida em que essa diretiva se destina não só a contribuir para a proteção do ambiente mas também a permitir a participação do público no procedimento decisório. Por outro lado, como decorre do artigo 4.º, n.º 1, dessa diretiva, «[a] avaliação ambiental [...] deve ser executada durante a preparação de um plano ou programa e antes da aprovação do plano ou programa ou de o mesmo ser submetido ao procedimento legislativo». Da mesma forma, resulta do artigo 6.º, n.º 2, dessa diretiva que, supostamente, a avaliação ambiental é efetuada tão cedo quanto possível, para que as suas conclusões possam ainda influenciar eventuais decisões. Com efeito, é nessa fase que podem ser analisadas as várias vertentes alternativas e feitas opções estratégicas [v., nesse sentido, Acórdãos de 20 de outubro de 2011, Seaport (NI) e o., C-474/10, EU:C:2011:681, n.º 45, e de 7 junho de 2018, Inter-Environnement Bruxelles e o., C-671/16, EU:C:2018:403, n.º 63].
- 59 Face a estes elementos, cuja realidade e alcance face à legislação em causa cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar, há que considerar que uma legislação nacional que aumenta a capacidade das instalações de incineração dos resíduos existentes e cria novas instalações dessa natureza, como a que está em causa no processo principal, entra no conceito de «planos e programas», na aceção do artigo 3.º, n.ºs 1 e 2, da Diretiva AEPP, que devem ser sujeitos a uma avaliação ambiental.
- 60 Daqui se conclui que há que responder à terceira questão que o artigo 2.º, alínea a), o artigo 3.º, n.º 1, e o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva EAPP devem ser interpretados no sentido de que uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, composta por um diploma de base e um diploma de execução, que determina em alta a capacidade das instalações de incineração dos resíduos existentes e prevê a criação de novas instalações dessa natureza, está abrangida pelo conceito de «planos e programas», na aceção dessa diretiva, se essa legislação for suscetível de ter efeitos significativos no ambiente e dever, por isso, ser sujeita a uma avaliação ambiental prévia.

Quanto às despesas

- 61 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 (Sexta Secção) declara:

- 1) O princípio da «hierarquia dos resíduos», expresso no artigo 4.º da Diretiva 2008/98/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa aos resíduos e que revoga certas diretivas, lido à luz do artigo 13.º dessa diretiva, deve ser interpretado no sentido de que não se opõe a uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, que qualifica as instalações de incineração dos resíduos de «infraestruturas e instalações estratégicas de superior interesse nacional», desde que essa legislação seja compatível com as outras da diretiva que preveem obrigações mais específicas.

- 2) O artigo 2.º, alínea a), o artigo 3.º, n.º 1, e o artigo 3.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, devem ser interpretados no sentido de que uma legislação nacional como a que está em causa no processo principal, composta por um diploma de base e um diploma de execução, que determina em alta a capacidade das instalações de incineração dos resíduos existentes e prevê a criação de novas instalações dessa natureza, está abrangida pelo conceito de «planos e programas», na aceção dessa diretiva, se essa legislação for suscetível de ter efeitos significativos no ambiente e dever, por isso, ser sujeita a uma avaliação ambiental prévia.

Assinaturas