



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

26 de julho de 2017*

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Diretiva 85/337/CEE — Diretiva 2011/92/UE — Possibilidade de proceder, *a posteriori*, à avaliação de impacto ambiental de uma instalação para a produção de energia elétrica a partir de biogás, em funcionamento, para obter uma nova autorização»

Nos processos apensos C-196/16 e C-197/16,

que têm por objeto pedidos de decisão prejudicial apresentados, nos termos do artigo 267.º TFUE, pelo Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Tribunal Administrativo da Região de Marcas, Itália), por decisões de 22 de março de 2016, que deram entrada no Tribunal de Justiça, respetivamente, em 7 e 8 de abril de 2016, nos processos

Comune di Corridonia (C-196/16),

Comune di Loro Piceno (C-197/16),

Marcello Bartolini (C-197/16),

Filippo Bruè (C-197/16),

Sergio Forti (C-197/16),

Stefano Piatti (C-197/16),

Gaetano Silveti (C-197/16),

Gianfranco Silveti (C-197/16),

Rocco Tirabasso (C-197/16),

Sante Vagni (C-197/16),

Albergo Ristorante Le Grazie Sas di Forti Sergio & Co. (C-197/16),

Suolificio Elefante Srl (C-197/16),

Suolificio Roxy Srl (C-197/16),

Aldo Alessandrini (C-197/16)

contra

* Língua do processo: italiano.

Provincia di Macerata,

Provincia di Macerata Settore 10 — Ambiente,

sendo intervenientes:

VBIO1 Società Agricola Srl (C-196/16),

Regione Marche,

Agenzia Regionale per la Protezione Ambientale delle Marche — (ARPAM) — Dipartimento Provinciale di Macerata,

ARPAM,

VBIO2 Società Agricola Srl (C-197/16),

Azienda Sanitaria Unica Regionale — Marche (ASUR Marche) (C-197/16),

ASUR Marche — Area Vasta 3 (C-197/16),

Comune di Colmurano (C-197/16),

Comune di Loro Piceno (C-197/16),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, E. Regan, J.-C. Bonichot (relator), C. G. Fernlund e S. Rodin, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: R. Schiano, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 8 de março de 2017,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Comune di Corridonia, por L. Forte, avvocato,
- em representação da Comune di Loro Piceno, por L. Forte e A. Alessandrini, avvocati,
- em representação de M. Bartolini e o., por A. Alessandrini e G. Contaldi, avvocati,
- em representação da Provincia di Macerata, por S. Sopranzi e F. Gentili, avvocati,
- em representação da VBIO1 Società Agricola Srl, por A. Piccinini e A. Santarelli, avvocati,
- em representação da Regione Marche, por P. De Bellis, avvocato,
- em representação da VBIO2 Società Agricola Srl, por A. Piccinini, avvocatessa,
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por G. Palatiello, avvocato dello Stato,

– em representação da Comissão Europeia, por C. Zadra e L. Pignataro-Nolin, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 30 de março de 2017,

profere o presente

Acórdão

- 1 Os pedidos de decisão prejudicial têm por objeto a interpretação do artigo 191.º TFUE e do artigo 2.º 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).
- 2 Estes pedidos foram apresentados no âmbito dos litígios que opõem a Comune di Corridonia (município de Corridonia, Itália) e a Comune di Loro Piceno (município de Loro Piceno, Itália), bem como **Marcello Bartolini e outros** particulares (a seguir «M. Bartolini e o.»), à Provincia di Macerata (província de Macerata, Itália) relativamente a decisões pelas quais esta província concluiu que as instalações de produção de energia elétrica a partir de biogás da VBIO1 Società Agricola Srl (a seguir «VBIO1») e da VBIO2 Società Agricola Srl (a seguir «VBIO2») respeitavam as exigências ambientais, após o termo dos procedimentos de avaliação que decorreram depois da construção e da entrada em funcionamento dessas instalações e na sequência da anulação da primeira autorização.

Quadro jurídico

Direito da União

- 3 O sexto considerando 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; EE 15 F6 p. 9), conforme alterada pela Diretiva 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009 (JO 2009, L 140, p. 114) (a seguir «Diretiva 85/337»), prevê:

«[A] aprovação dos projetos públicos e privados que possam ter um impacto significativo no ambiente só deveria ser concedida após uma avaliação prévia dos efeitos significativos que estes projetos possam ter no ambiente; [...].»

- 4 O artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 85/337 é do seguinte teor:

«Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que, antes de concessão da aprovação, os projetos que possam ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização, sejam submetidos à avaliação dos seus efeitos. Estes projetos são definidos no artigo 4.º»

- 5 O artigo 4.º, n.ºs 1 a 3, desta diretiva prevê:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º os projetos que pertencem às categorias enumeradas no anexo I são submetidos a uma avaliação, nos termos dos artigos 5.º a 10.º

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

- a) Com base numa análise caso a caso,

ou

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

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

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

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

- 6 A Diretiva 2011/92, que revogou a Diretiva 85/337, prevê disposições essencialmente idênticas às referidas nos números precedentes.

Direito italiano

- 7 O artigo 29.º do decreto legislativo n.º 152 — Norme in materia ambientale (Decreto Legislativo n.º 152, respeitante a normas ambientais), de 3 de abril de 2006 (suplemento ordinário do GURI n.º 88, de 14 de abril de 2006), prevê:

«1. A avaliação de impacto ambiental, para os projetos de trabalhos e de intervenções aos quais se apliquem as disposições do presente decreto, é uma condição prévia ou faz parte integrante do procedimento de autorização ou de aprovação. As decisões de autorização e de aprovação adotadas sem uma avaliação prévia do impacto ambiental, quando esta for exigida, podem ser anuladas por violação da lei.

[...]

4. Sendo realizados trabalhos e intervenções sem que o projeto seja submetido a uma verificação preliminar ou a uma avaliação, em violação do disposto no presente título III, e no caso de anomalias de aplicação como previsto para as decisões finais, a autoridade competente apreciará a importância do prejuízo ambiental causado e o resultante da aplicação da sanção, ordenará a suspensão dos trabalhos e poderá ordenar a demolição e a reposição da situação original e da situação ambiental a cargo e a expensas do responsável, determinando os prazos e as modalidades. Em caso de incumprimento, a autoridade competente procederá oficiosamente à fixação das despesas a pagar pelo inadimplente. O reembolso dessas despesas terá lugar segundo as modalidades e os efeitos previstos pelo texto único das disposições legais relativas à cobrança das receitas de capital do Estado aprovado pelo Decreto Real n.º 639, de 14 de abril de 1910, relativo à cobrança das receitas de capital do Estado.

5. Em caso de anulação judicial ou de revogação administrativa de autorizações ou concessões emitidas após avaliação do impacto ambiental ou de anulação da decisão de compatibilidade ambiental, as competências referidas no n.º 4 só são exercidas após nova avaliação do impacto ambiental.

[...]»

Litígios nos processos principais e questão prejudicial

Processo C-196/16

- 8 Em 19 de outubro de 2011, a VBIO1 pediu à **Regione Marche** (Região de Marcas, Itália) autorização **para construir** e explorar uma instalação de produção de energia elétrica a partir de biogás obtido pela decomposição anaeróbica de biomassa, no território do município de Corridonia.

- 9 Em conformidade com a legge Regione Marche n.º 7/2004 (Lei da Região de Marcas n.º 7/2004), a VBIO1 tinha igualmente submetido esse projeto à província de Macerata, em 4 de outubro de 2011, para que esta efetuasse um exame preliminar da necessidade de uma avaliação ambiental.
- 10 Contudo, este procedimento foi arquivado em 26 de janeiro de 2012, após a modificação da Lei da Região de Marcas n.º 7/2004, pela legge Regione Marche n.º 20/2011 (Lei da Região de Marcas n.º 20/2011), entrada em vigor em 9 de novembro de 2011, e em virtude da qual os projetos que não atingem um certo limiar de potência térmica não estavam sujeitos à avaliação do seu impacto ambiental.
- 11 Por conseguinte, a Região de Marcas autorizou, por decisão de 5 de junho de 2012, a construção e a exploração desta instalação no município de Corridonia, o qual recorreu desta decisão para o Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Tribunal Administrativo da Região de Marcas, Itália).
- 12 Por sentença de 10 de outubro de 2013, este tribunal anulou a referida decisão devido à inaplicabilidade da Lei da Região de Marcas n.º 20/2011 e, em qualquer caso, à incompatibilidade das disposições pertinentes desta lei com a Diretiva 2011/92. Essa sentença foi confirmada pelo Consiglio di Stato (Conselho de Estado, Itália).
- 13 Tirando as consequências da referida anulação, a VBIO1 suspendeu o funcionamento da instalação em causa e apresentou à província de Macerata um pedido de exame preliminar da necessidade de uma avaliação do impacto ambiental desta instalação.
- 14 Em 15 de novembro de 2013, a província de Macerata decidiu que a avaliação era necessária e, após ela ter sido realizada, concluiu, em 7 de julho de 2014, que a referida instalação respeitava as exigências ambientais.
- 15 O município de Corridonia interpôs recurso de anulação dessas decisões para o Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Tribunal Administrativo da Região de Marche), alegando que a avaliação realizada não estava em conformidade com o artigo 191.º TFUE nem com o artigo 2.º, n.ºs 1 a 3, da Diretiva 85/337, revogada pela Diretiva 2011/92, dado que tinha ocorrido após a construção da instalação em causa.

Processo C-197/16

- 16 Em 16 de dezembro de 2011, a VBIO2 solicitou à Região de Marcas uma autorização para construir e explorar, no território do município de Loro Piceno, uma instalação de produção de energia elétrica do mesmo tipo que a controvertida no processo C-196/16.
- 17 Esta autorização foi concedida à VBIO2, em 29 de junho de 2012, sem se ter procedido antes a uma avaliação do impacto ambiental dessa instalação.
- 18 O município de Loro Piceno assim como M. Bartolini e o. impugnaram esta decisão no Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Tribunal Administrativo da Região de Marcas).
- 19 Por acórdão de 22 de maio de 2013 (n.º 93/2013), a Corte costituzionale (Tribunal Constitucional, Itália) declarou que a legge Regione Marche n.º 3/2012 (Lei da Região de Marcas n.º 3/2012), que revogou a Lei da Região de Marcas n.º 7/2004 em 20 de abril de 2012, sem contudo modificar os critérios de identificação dos projetos sujeitos à avaliação do impacto ambiental, era inconstitucional por não estar em conformidade com o direito da União, na medida em que não impunha que fossem tidos em conta os critérios fixados no anexo III da Diretiva 2011/92, nos termos do artigo 4.º, n.º 3, deste diploma.

- 20 Em 10 de outubro de 2013, o Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Tribunal Administrativo da Região de Marcas) anulou a autorização concedida à VBIO2, que recorreu para o Consiglio di Stato (Conselho de Estado).
- 21 A VBIO2 solicitou à província de Macerata que efetuasse um exame preliminar da necessidade de proceder a uma avaliação do impacto ambiental da instalação em causa.
- 22 Por decisão de 19 de novembro de 2013, a província de Macerata concluiu que era necessário proceder a essa avaliação.
- 23 O município de Loro Piceno assim como M. Bartolini e o. pediram ao Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Tribunal Administrativo da Região de Marcas) a anulação desta decisão e a suspensão da mesma, como providência cautelar.
- 24 O referido tribunal indeferiu o pedido de suspensão por considerar que o simples facto de a instalação estar sujeita ao procedimento de avaliação do impacto ambiental não implicava um dano grave e irreparável para os particulares residentes na zona afetada.
- 25 As autoridades competentes da província de Macerata constataram, numa decisão de 10 de fevereiro de 2015, que a instalação em causa no processo principal estava em conformidade com as exigências ambientais.
- 26 O município de Loro Piceno assim como M. Bartolini e o. apresentaram no Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Tribunal Administrativo da Região de Marcas) um pedido de anulação desta decisão.
- 27 Nos processos C-196/16 e C-197/16, o Tribunale amministrativo regionale per le Marche (Tribunal Administrativo da Região de Marcas) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Atento o disposto no artigo 191.º TFUE e no artigo 2.º da Diretiva [2011/92], é compatível com o direito da União a realização de um procedimento de verificação e apreciação prévia da necessidade da avaliação de impacto ambiental (e, eventualmente, a realização da avaliação de impacto ambiental) após a construção da instalação, quando a autorização tenha sido anulada pelo tribunal nacional por omissão de verificação e apreciação prévia da necessidade da avaliação de impacto ambiental, na medida em que essa verificação foi excluída com base em legislação interna contrária ao direito da União?»

Quanto à questão prejudicial

- 28 Nos dois processos, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 191.º TFUE e o artigo 2.º da Diretiva 2011/92 se opõem, em circunstâncias como as dos processos principais, a que a omissão de uma avaliação do impacto ambiental de um projeto de instalação, exigida pela Diretiva 85/337, seja regularizada, na sequência da anulação da autorização concedida para esta instalação, realizando essa avaliação após a construção e a entrada em funcionamento desta instalação.
- 29 A título liminar, note-se que o artigo 191.º TFUE, cujo n.º 2 fixa os objetivos gerais no domínio do ambiente (v., neste sentido, acórdão de 4 de março de 2015, Fipa Group e o., C-534/13, EU:C:2015:140, n.º 39 e jurisprudência referida), não é pertinente para responder às questões submetidas.

- 30 Além disso, a questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio assenta na premissa de que as duas instalações em causa nos processos principais deveriam ter sido objeto de uma avaliação prévia do seu impacto ambiental, por força do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 85/337, o que cabe a este órgão jurisdicional apreciar.
- 31 Por último, no que toca à questão de saber se, para responder à questão colocada, se deve tomar em consideração a Diretiva 85/337, em vigor quando foi apresentado o primeiro pedido de autorização da VBIO1 e da VBIO2, ou a Diretiva 2011/92, em vigor quando foi apresentado o seu segundo pedido, na sequência da anulação da primeira autorização que lhes foi concedida, basta salientar que as disposições dessas duas diretivas, que são ou poderiam ser pertinentes, e em particular o seu artigo 2.º, n.º 1, são, em qualquer caso, essencialmente idênticas.
- 32 Quanto à possibilidade de regularizar *a posteriori* a omissão de uma avaliação do impacto ambiental de um projeto, exigida pela Diretiva 85/337 em circunstâncias como as dos processos principais, importa recordar que o artigo 2.º, n.º 1, desta diretiva impõe que os projetos que possam ter um impacto significativo no ambiente, na aceção do artigo 4.º, conjugado com os anexos I ou II da mesma diretiva, sejam sujeitos a essa avaliação antes de serem autorizados (acórdão de 7 de janeiro de 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 42).
- 33 Como foi igualmente salientado pelo Tribunal de Justiça, o caráter prévio de tal avaliação justifica-se pela necessidade de que, no processo decisório, a autoridade competente tenha em conta, o mais cedo possível, o impacto de todos os processos técnicos de planificação e de decisão no ambiente, para evitar, desde o início, poluições ou perturbações em lugar de combater posteriormente os seus efeitos (acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda, C-215/06, EU:C:2008:380, n.º 58).
- 34 Ao invés, nem a Diretiva 85/337 nem a Diretiva 2011/92 incluem disposições relativas às consequências do incumprimento desta obrigação de avaliação prévia.
- 35 Por força do princípio da cooperação leal, previsto no artigo 4.º TUE, os Estados-Membros são obrigados a eliminar as consequências ilícitas dessa violação do direito da União. Assim, as autoridades nacionais competentes são obrigadas a adotar, no âmbito das suas competências, todas as medidas necessárias para sanar a omissão da avaliação do impacto ambiental, por exemplo através da revogação ou da suspensão de uma autorização já dada, para que essa avaliação seja efetuada (v., neste sentido, acórdãos de 7 de janeiro de 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, n.ºs 64 e 65; de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda, C-215/06, EU:C:2008:380, n.º 59; e de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, n.ºs 42, 43 e 46).
- 36 Do mesmo modo, o Estado-Membro em causa é obrigado a reparar todo e qualquer prejuízo causado pela omissão de uma avaliação do impacto ambiental exigida pelo direito da União (acórdão de 7 de janeiro de 2004, Wells, C-201/02, EU:C:2004:12, n.º 66).
- 37 Contudo, o Tribunal de Justiça declarou que o direito da União não se opõe a que as normas nacionais permitam, em determinados casos, regularizar operações ou atos que, na perspetiva do direito da União, são irregulares (acórdãos de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda, C-215/06, EU:C:2008:380, n.º 57; de 15 de janeiro de 2013, Križan e o., C-416/10, EU:C:2013:8, n.º 87; e de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, n.º 36).
- 38 O Tribunal de Justiça precisou que esta possibilidade de regularização deve estar subordinada à condição de não proporcionar aos interessados a oportunidade de contornarem as normas de direito da União ou de não as aplicarem, e de ser excecional (acórdãos de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda, C-215/06, EU:C:2008:380, n.º 57; de 15 de janeiro de 2013, Križan e o., C-416/10, EU:C:2013:8, n.º 87; e de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, n.º 36).

- 39 Assim, o Tribunal de Justiça declarou que uma legislação que atribui a uma licença de regularização, que pode ser concedida mesmo que não se verifiquem todas as circunstâncias excepcionais, os mesmos efeitos que atribui à licença de urbanização prévia não cumpre as exigências da Diretiva 85/337 (v., neste sentido, acórdãos de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda, C-215/06, EU:C:2008:380, n.º 61, e de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, n.º 37).
- 40 O mesmo sucederia no caso de uma medida legislativa que permita, sem impor uma avaliação posterior e sem que se verifique qualquer circunstância excepcional particular, que se considere que um projeto que devia ter sido objeto de uma avaliação do impacto ambiental, por força do artigo 2.º, n.º 1, da Diretiva 85/337, foi objeto de tal avaliação, mesmo que esta medida afete unicamente os projetos cuja autorização já não é suscetível de recurso contencioso direto por ter expirado o prazo de recurso previsto pela legislação nacional (v., neste sentido, acórdão de 17 de novembro de 2016, Stadt Wiener Neustadt, C-348/15, EU:C:2016:882, n.ºs 38 e 43).
- 41 Acresce que uma avaliação efetuada após a construção e a entrada em funcionamento de uma instalação não se pode limitar ao seu impacto ambiental futuro, mas deve igualmente ter em conta o impacto ambiental verificado desde que foi construída.
- 42 Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar se as normas em causa no processo principal respeitam estas exigências. Contudo, importa indicar a este órgão jurisdicional que a circunstância de que as sociedades afetadas realizaram as diligências necessárias para que se procedesse, se necessário, a uma avaliação do impacto ambiental do seu projeto, de que as autoridades competentes, ao indeferirem esses pedidos, se basearam em disposições nacionais cuja incompatibilidade com o direito da União só foi declarada posteriormente, por um acórdão da Corte costituzionale (Tribunal Constitucional), e de que a atividade das instalações em causa foi suspensa parece apontar no sentido de que as regularizações efetuadas não eram permitidas pelo direito nacional em condições semelhantes às do processo na origem do acórdão de 3 de julho de 2008, Comissão/Irlanda (C-215/06, EU:C:2008:380, n.º 61), e de que não se tentou contornar as normas de direito da União.
- 43 Em face do conjunto das considerações precedentes, há que responder à questão submetida que, em caso de omissão de uma avaliação do impacto ambiental de um projeto, imposta pela Diretiva 85/337, o direito da União, por um lado, exige que os Estados-Membros eliminem as consequências ilícitas desta omissão e, por outro, não se opõe a que uma avaliação desse impacto seja efetuada a título de regularização, após a construção e a entrada em funcionamento da instalação em causa, na condição de que:
- as normas nacionais que permitem essa regularização não proporcionem aos interessados a oportunidade de contornarem as normas de direito da União ou de não as aplicarem e
 - a avaliação efetuada a título de regularização não se limite ao impacto ambiental futuro desta instalação, mas tome igualmente em conta o impacto ambiental verificado desde que foi construída.

Quanto às despesas

- 44 Revestindo o processo, quanto às partes nas causas principais, 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 (Primeira Secção) declara:

Em caso de omissão de uma avaliação do impacto ambiental de um projeto, imposta pela 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, conforme alterada pela Diretiva 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, o direito da União, por um lado, exige que os Estados-Membros eliminem as consequências ilícitas desta omissão e, por outro, não se opõe a que uma avaliação desse impacto seja efetuada a título de regularização, após a construção e a entrada em funcionamento da instalação em causa, na condição de que:

- as normas nacionais que permitem essa regularização não proporcionem aos interessados a oportunidade de contornarem as normas de direito da União ou de não as aplicarem e
- a avaliação efetuada a título de regularização não se limite ao impacto ambiental futuro desta instalação, mas tome igualmente em conta o impacto ambiental verificado desde que foi construída.

Assinaturas