Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

19 de abril de 2012*

«Diretiva 1999/31/CE — Deposição de resíduos em aterros — Diretiva 85/337/CEE — Avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente — Decisão relativa à prossecução da exploração de um aterro autorizado, na falta de um estudo de efeitos no ambiente — Conceito de 'aprovação'»

No processo C-121/11,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Conseil d'État (Bélgica), por decisão de 24 de fevereiro de 2011, entrado no Tribunal de Justiça em 8 de março de 2011, no processo

Pro-Braine ASBL e o.

contra

Commune de Braine-le-Château,

sendo intervenientes:

Veolia es treatment SA,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: K. Lenaerts, presidente de secção, E. Juhász (relator), G. Arestis, T. von Danwitz e D. Šváby, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: A. Impellizzeri, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 15 de dezembro de 2011,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Pro-Braine ASBL e o., por J. Sambon, avocat,

— em representação da Veolia es treatment SA, por B. Deltour, avocat,

— em representação do Governo belga, por T. Materne e C. Pochet, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo austríaco, por A. Posch e G. Holley, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: francês.

— em representação da Comissão Europeia, por P. Oliver, A. Marghelis e M. Verheij, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvida a advogada-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 14.º, alínea b), da Diretiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros (JO L 182, p. 1), e do artigo 1.º, n.º 2, 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 L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9), conforme alterada pela Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003 (JO L 156, p. 17, a seguir «Diretiva 85/337»).

2 O pedido foi apresentado no âmbito de um litígio entre a Pro-Braine ASBL e o. (a seguir «associação Pro-Braine») e a Câmara Municipal de Braine-le-Château, a respeito do seu pedido de anulação da decisão que autoriza a prossecução da exploração do centro de enterramento técnico no sítio chamado «Cour-au-Bois Nord», até ao termo da licença existente, isto é, 27 de dezembro de 2009, revoga as condições de exploração anteriores e impõe novas condições de exploração.

Quadro jurídico

Regulamentação da União

3 O artigo 1.º da Diretiva 85/337 dispõe:

«1. A presente diretiva aplica-se à avaliação dos efeitos no ambiente de projetos públicos e privados suscetíveis de terem um impacto considerável no ambiente.

2. Na aceção da presente diretiva, entende-se por

projeto:

— a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras,

— outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo;

[…]

aprovação:

a decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projeto.

[…]»

4 Nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva 85/337:

«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.° a 10.°

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

5 O anexo II da Diretiva 85/337 enumera os projetos a que se refere o artigo 4.º, n.º 2, dessa diretiva. O ponto 11 desse anexo, intitulado «Outros projetos», refere, a esse respeito, nomeadamente, as «[i]nstalações de eliminação de resíduos (projetos não incluídos no anexo I)».

6 Entre os projetos a que se refere esse anexo figura igualmente, como resulta do seu ponto 13, «[q]ualquer alteração ou ampliação de projetos incluídos no anexo I ou no anexo II, já autorizados, executados ou em execução, que possam ter impactes negativos importantes no ambiente (alteração ou ampliação não incluída no anexo I)».

7 O artigo 8.º da Diretiva 1999/31, intitulado «Condições da licença», dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão medidas para que:

a) As autoridades competentes só concedam a licença de exploração de um aterro depois de se terem certificado que:

   i) Sem prejuízo dos n.ºs 4 e 5 do artigo 3.º, o projeto de aterro preenche todos os requisitos da presente diretiva, incluindo os anexos;

   ii) A gestão do aterro é da responsabilidade de uma pessoa singular tecnicamente competente para gerir o aterro; são dadas formação e atualização profissional e técnica aos operadores dos aterros e respetivo pessoal;

   iii) O aterro será explorado de forma tal que permita tomar as medidas necessárias para prevenir os acidentes e limitar as respetivas consequências;

   iv) Antes do início das operações de eliminação, o requerente já tomou ou irá tomar as medidas necessárias, mediante garantia financeira ou equivalente e segundo normas a determinar pelos Estados-Membros, para assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes da licença emitida ao abrigo do disposto na presente diretiva (incluindo as operações de manutenção após o encerramento) e que serão efetuadas as operações de encerramento previstas no artigo 13.º A referida garantia, ou o respetivo equivalente, será mantida enquanto assim o exigirem as operações de manutenção e de gestão posterior ao encerramento do local nos termos do n.º 4 do artigo 13.º Os Estados-Membros podem declarar, se assim o entenderem, que a presente alínea não se aplica aos aterros destinados a resíduos inertes;

b) O projeto de aterro esteja conforme com o plano ou planos pertinentes de gestão de resíduos previstos no artigo 7.º da Diretiva 75/442/CEE;

c) Antes do início das operações de eliminação, as autoridades competentes inspecionem o local para assegurar a sua conformidade com as condições pertinentes da licença. Esta disposição em nada diminui a responsabilidade do operador nos termos da licença.»

8 Nos termos do artigo 14.º da Diretiva 1999/31, intitulado «Aterros já existentes»:

«Os Estados-Membros tomarão medidas para garantir que os aterros aos quais já tenha sido concedida uma licença ou que se encontrem em exploração à data da transposição da presente diretiva só continuem em funcionamento se, o mais rapidamente possível e, o mais tardar, no prazo de oito anos a contar da data prevista no n.º 1 do artigo 18.º, estiverem preenchidas as seguintes condições:

a) No prazo de um ano a contar da data prevista no n.º 1 do artigo 18.º, o operador no aterro deve preparar e submeter à aprovação das autoridades competentes um plano de ordenamento do local que inclua as informações referidas no artigo 8.º e quaisquer medidas corretoras que o operador considere necessárias para dar cumprimento aos requisitos da presente diretiva, com exceção dos requisitos do ponto 1 do anexo I;

b) Após a apresentação do plano de ordenamento, as autoridades competentes tomarão uma decisão definitiva sobre a eventual continuação das operações nos termos do referido plano de ordenamento e do disposto na presente diretiva. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para que, nos termos do n.º 7 do artigo 7.º e do artigo 13.º, os aterros que não tenham obtido uma licença para continuar as operações nos termos do artigo 8.º sejam encerrados logo que possível;

c) Autorização, pelas autoridades competentes, dos trabalhos necessários, com base no plano de ordenamento aprovado, e fixação de um período de transição para a execução do plano. Todos os aterros existentes deverão preencher os requisitos da presente diretiva, com exceção dos requisitos do ponto 1 do anexo I, no prazo de oito anos a contar da data prevista no n.º 1 do artigo 18.º;

[…]»

Legislação nacional

9 O artigo 180.º, quarto parágrafo e seguintes, do Decreto de 11 de março de 1999, relativo à licença ambiental (*Moniteur belge* de 8 de junho de 1999), conforme alterado pelo decreto de 19 de setembro de 2002 (*Moniteur belge* de 27 de setembro de 2002, a seguir «Decreto de 11 de março de 1999»), dispõe:

«[…] as licenças passadas antes da entrada em vigor do presente decreto, para a exploração de um centro de enterramento técnico, continuam em vigor até ao termo fixado, desde que respeitem as seguintes condições.

No prazo de três meses contados da entrada em vigor do presente decreto, o operador de um centro de enterramento técnico autorizado antes da data dessa entrada em vigor deve apresentar à autoridade competente um plano de ordenamento do sítio, que contenha, nomeadamente, as seguintes informações:

1° a descrição da conformidade do centro de enterramento técnico e dos seus anexos face à regulamentação aplicável e, sendo caso disso, uma descrição das medidas de correção a tomar;

2° informações sobre a sua capacidade profissional, técnica e financeira para continuar a explorar o centro de enterramento técnico e para assumir as obrigações pós-gestão.

Com base no plano de ordenamento do sítio apresentado pelo operador, a autoridade competente:

1° pronuncia-se sobre a prossecução da exploração do centro de enterramento técnico, alterando ou completando, se for caso disso, as condições de exploração;

2° fixa as obrigações pós-gestão de acordo com o artigo 59.º bis;

3° determina as medidas necessárias com vista ao encerramento tão rápido quanto possível do centro de enterramento técnico que não tenha obtido autorização para prosseguir a sua exploração.

[…]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

10 A exploração do centro de enterramento técnico de Cour-au-Bois Nord, situado no território do município de Braine-le-Château, foi licenciada por Decreto real de 7 de março de 1979, alterado pelo Decreto real de 27 de dezembro de 1979, pelo período de trinta anos, para a recolha de resíduos industriais não tóxicos.

11 Essa licença de exploração foi igualmente alterada em 29 de setembro de 1988, a fim de que o centro pudesse receber outros tipos de resíduos, tais como os resíduos domésticos e os resíduos inertes, levando à classificação do centro como aterro das classes 2 e 3. A respetiva licença de exploração, conforme alterada, foi transferida para os sucessivos operadores.

12 Em 30 de outubro de 2002, o Office wallon des déchets (serviço de resíduos da Valónia) notificou a Biffa Waste Services SA (a seguir «Biffa Waste Services»), que então explorava o centro no sítio de Cour-au-Bois Nord, para, querendo, apresentar um plano de ordenamento do sítio, nos termos do artigo 180.º do Decreto de 11 de março de 1999.

13 Em 2006, o grupo Veolia es treatment SA adquiriu a Biffa Waste Services.

14 Com base no plano de ordenamento apresentado pela Biffa Waste Services, a Câmara Municipal de Braine-le-Château, por decisão de 14 de maio de 2008, autorizou a prossecução da exploração do centro de enterramento técnico, até 27 de dezembro de 2009, e revogou as condições de exploração existentes, substituindo-as por novas condições de exploração.

15 Em 18 de julho de 2008, a associação Pro-Braine interpôs recurso de anulação da decisão de 14 de maio de 2008 para o Conseil d'État.

16 Com o seu recurso, a recorrente no processo principal, no essencial, critica a Câmara Municipal de Braine-le-Château por ter tomado a decisão sem sujeitar previamente o pedido de exploração dessa instalação classificada ao sistema de avaliação dos efeitos no ambiente e, mais em particular, sem ter pedido a realização de um estudo de efeitos no ambiente nem respeitado as formalidades substantivas e processuais a ele inerentes.

17 Segundo a recorrente no processo principal, a decisão de 14 de maio de 2008 é irregular, pois a decisão de prosseguir a exploração, adotada ao abrigo do artigo 180.º do Decreto de 11 de março de 1999, constitui uma «aprovação» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 85/337 e os centros de enterramento técnicos de classe 2 constituem uma instalação na aceção do ponto 11, alínea b), do anexo II da Diretiva 85/337, sujeita de pleno direito a estudos de efeitos nos termos do artigo 2.º do Decreto do Governo da Valónia de 4 de julho de 2002 que aprova a lista dos projetos sujeitos a estudo de efeitos e das instalações e atividades classificadas.

18 Tendo em conta estas considerações, o Conseil d'État decidiu sobrestar na decisão e colocar ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«A decisão definitiva relativa à prossecução da exploração de um aterro [licenciado] ou já em exploração, adotada com base no artigo 14.º, alínea b), da Diretiva 1999/31[…] constitui uma 'aprovação' na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 85/337[…]?»

Quanto à questão prejudicial

19 Com a sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a decisão definitiva que autoriza a prossecução da exploração de um aterro existente, adotada nos termos do artigo 14.º, alínea b), da Diretiva 1999/31 com base num plano de ordenamento proposto pelo operador, constitui uma «aprovação» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 85/337.

20 Resulta da redação do artigo 14.º da Diretiva 1999/31, intitulado «Aterros já existentes», que os Estados-Membros devem tomar medidas para que os aterros licenciados ou já em exploração no momento da transposição da diretiva só possam continuar em funcionamento se os operadores respeitarem o disposto nessa diretiva.

21 Para o efeito, os operadores desses aterros devem preparar e apresentar à autoridade competente, para aprovação, um plano de ordenamento do sítio onde esteja implantado cada aterro, que contenha as prescrições enumeradas no artigo 8.º da Diretiva 1999/31 e qualquer medida corretiva que considerem necessária para dar cumprimento às exigências dessa diretiva, com exceção das previstas no seu anexo I, ponto 1.

22 Segundo o artigo 14.º, alínea b), da Diretiva 1999/31, após a apresentação do plano de ordenamento, as autoridades competentes tomarão uma decisão definitiva sobre a continuação das operações nos termos do referido plano de ordenamento e do disposto nessa diretiva.

23 Resulta da decisão de reenvio que a exploração do aterro no sítio de Cour-au-Bois Nord foi licenciada pelo Decreto real de 7 de março de 1979, alterado pelo Decreto real de 27 de dezembro de 1979, por um período de trinta anos, isto é, até 27 de dezembro de 2009. Resulta igualmente dos autos que, à data da lide principal, o aterro operava ininterruptamente desde a aprovação inicial e que a licença de exploração não tinha caducado.

24 A sociedade operadora desse aterro, a Biffa Waste Services, apresentou, em 23 de maio de 2003, à Administração Municipal de Braine-le-Château, um plano de ordenamento, nos termos do artigo 180.º do Decreto de 11 de março de 1999, que obedecia ao disposto no artigo 14.º da Diretiva 1999/31.

25 Com base nesse plano de ordenamento, a Câmara Municipal de Braine-le-Château autorizou, por deliberação de 14 de maio de 2008, a prossecução da exploração do aterro de Cour-au-Bois Nord, até ao termo da licença existente, isto é, 27 de dezembro de 2009, revogou as condições de exploração existentes e substituiu-as por novas condições.

26 Assim, há que analisar se essa decisão constitui uma «aprovação» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 85/337.

27 A esse respeito, há que lembrar que o conceito de «aprovação» é definido, no artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 85/337, como «a decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projeto». Assim, só pode existir uma «aprovação» na aceção dessa diretiva, na medida em que deva ser realizado um «projeto».

28 A definição do conceito de «projeto» que consta do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 85/337 não precisa se as próprias alterações ou ampliações de projetos existentes podem ser consideradas «projetos».

29 Contudo, são «projetos», na aceção da Diretiva 85/337, nomeadamente, as instalações e sítios enumerados no seu anexo II, para o qual remete o artigo 4.º, n.º 2, dessa diretiva. O ponto 11 desse anexo II, intitulado «Outros projetos», menciona, a esse respeito, nomeadamente, as «[i]nstalações de eliminação de resíduos (projetos não incluídos no anexo I)», categoria que abrange os sítios de enterramento. O ponto 13 desse mesmo anexo inclui nos projetos a que se refere «[q]ualquer alteração ou ampliação de projetos incluídos no anexo I ou no anexo II, já autorizados, executados ou em execução, que possam ter impactes negativos importantes no ambiente […]».

30 Resulta destas disposições que a alteração ou a ampliação de um sítio de enterramento, como o que está em causa na lide principal, pode constituir um «projeto» na aceção da Diretiva 85/337, na medida em que possa ter efeitos negativos importantes no ambiente.

31 Como já declarou o Tribunal de Justiça, o termo «projeto» refere-se a obras ou intervenções que alterem a realidade física do sítio (acórdão de 17 de março de 2011, Brussels Hoofdstedelijk Gewest e o., C-275/09, Colet., p. I-1753, n.ºs 20, 24 e 38).

32 Assim, a simples renovação de uma licença já existente de exploração de um aterro não pode, na ausência de trabalhos ou intervenções que alterem a realidade física do lugar, ser qualificada de «projeto» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 85/337.

33 Por conseguinte, na medida em que o «plano de ordenamento» objeto de uma «decisão definitiva», adotada nos termos do artigo 14.º, alínea b), da Diretiva 1999/31, respeite à alteração ou à ampliação, por obras ou intervenções que alterem a realidade física, desse sítio de enterramento e possa ter efeitos negativos importantes no ambiente, essa decisão poderá ser considerada uma «aprovação» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 85/337.

34 No caso do processo principal, o Tribunal de Justiça não dispõe de suficientes elementos que lhe permitam apreciar as implicações da decisão da Câmara Municipal de Braine-le-Château de 14 de maio de 2008 no aterro de Cour-au-Bois Nord, apreciação que, de qualquer forma, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio.

35 Assim, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a decisão definitiva relativa ao plano de ordenamento apresentado pelo operador em causa no processo principal, nos termos do artigo 14.º, alínea b), da Diretiva 1999/31, aprova uma alteração ou uma ampliação da instalação ou do sítio em causa, por meio de obras ou intervenções que alterem a sua realidade física, suscetível de ter efeitos negativos importantes no ambiente e, portanto, de constituir um «projeto» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 85/337 e do ponto 13, primeiro travessão, do seu anexo II.

36 Ao avaliar a existência de efeitos negativos importantes no ambiente, no âmbito dessa verificação, há que tomar em conta o facto de o plano de ordenamento aprovado por uma decisão definitiva desse tipo ter por objetivo, como resulta do vigésimo sexto considerando da Diretiva 1999/31, que sejam adotadas as medidas necessárias para a adaptação de um aterro já existente às disposições dessa diretiva e que essa decisão se insira, portanto, numa política de proteção do ambiente.

37 Assim, há que responder à questão colocada que a decisão definitiva relativa à prossecução da exploração de um aterro já existente, tomada nos termos do artigo 14.º, alínea b), da Diretiva 1999/31 com base num plano de ordenamento, só constitui uma «aprovação» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, da Diretiva 85/337 se essa decisão aprovar uma alteração ou uma ampliação da instalação ou do sítio, por meio de obras ou intervenções que alterem a sua realidade física, que possam ter efeitos negativos importantes no ambiente, na aceção do ponto 13 do anexo II da Diretiva 85/337, e que, assim, constituam um «projeto» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, desta última diretiva.

Quanto às despesas

38 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 decisão definitiva relativa à prossecução da exploração de um aterro já existente, tomada nos termos do artigo 14.º, alínea b), da Diretiva 1999/31/CE do Conselho, de 26 de abril de 1999, relativa à deposição de resíduos em aterros, com base num plano de ordenamento, só constitui uma «aprovação» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, 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, conforme alterada pela Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, se essa decisão aprovar uma alteração ou uma ampliação da instalação ou do sítio, por meio de obras ou intervenções que alterem a sua realidade física, que possam ter efeitos negativos importantes no ambiente, na aceção do ponto 13 do anexo II dessa Diretiva 85/337, e que, assim, constituam um «projeto» na aceção do artigo 1.º, n.º 2, desta última diretiva.

Assinaturas