Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 20 de novembro de 2014[1]

Processo C-534/13

Fipa Group Srl e o.

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Consiglio di Stato (Itália)]

«Artigo 191.º, n.º 2, TFUE — Diretiva 2004/35/CE — Responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais — Princípio do poluidor-pagador — Responsabilidade do proprietário que não causou os danos ambientais»

I – **Introdução**

1. A cidade italiana de Carrara é conhecida pelo seu mármore. Porém, no passado foram desenvolvidas, nas suas cercanias, outras atividades industriais. Estas atividades deixaram, pelo menos na zona da cidade vizinha de Massa Carrara, graves fenómenos de poluição, pelo que nela foi constituído um «sítio de interesse nacional». Depois de os terrenos em causa terem, entretanto, mudado de proprietário, os atuais proprietários, que não causaram a poluição, estão em litígio com as autoridades italianas sobre a questão de saber em que medida podem ser responsabilizados pelo saneamento destes terrenos.

2. Segundo os dados facultados pelo Consiglio di Stato (Supremo Tribunal Administrativo italiano), o direito italiano apenas prevê que esses proprietários podem ser obrigados a arcar com os custos do saneamento num valor correspondente ao dos terrenos. Pelo contrário, segundo o direito italiano aqueles não são obrigados a tomar, eles próprios, medidas de saneamento ou a suportar custos de saneamento superiores. Por isso, o Consiglio di Stato pergunta ao Tribunal de Justiça se os princípios estabelecidos no artigo 191.º, n.º 2, TFUE, designadamente o princípio do poluidor-pagador, os princípios da precaução e da ação preventiva e o princípio da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente, e a diretiva da responsabilidade ambiental[2] exigem uma responsabilização acrescida desses proprietários.

1 — Língua original: alemão.

2 — Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (JO L 143, p. 56); é aplicável, com a máxima probabilidade, a redação da Diretiva 2009/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de abril de 2009, relativa ao armazenamento geológico de dióxido de carbono e que altera a Diretiva 85/337/CEE do Conselho, as Diretivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35, 2006/12/CE e 2008/1/CE e o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 140, p. 114). As alterações introduzidas pela Diretiva 2013/30/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativa à segurança das operações *offshore* de petróleo e gás (JO L 178, p. 66), só têm de ser transpostas em 2015.

II – **Quadro jurídico**

A – *Direito da União*

3. Os princípios da política ambiental da União, em especial o princípio do poluidor-pagador, estão estabelecidos no artigo 191.º, n.º 2, TFUE:

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

[…]»

4. Como o artigo 1.º da diretiva da responsabilidade ambiental sublinha, esta concretiza, em especial, o princípio do poluidor-pagador:

«A presente diretiva tem por objetivo estabelecer um quadro de responsabilidade ambiental baseado no princípio do 'poluidor-pagador', para prevenir e reparar danos ambientais.»

5. Contudo, o considerando 13 da diretiva da responsabilidade ambiental indica os limites daquele princípio:

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

6. O artigo 8.º, n.º 3, da diretiva da responsabilidade ambiental estabelece limites à responsabilidade dos operadores pelos custos, em determinados casos:

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

a) Foi causado por terceiros e ocorreu apesar de terem sido tomadas as medidas de segurança adequadas; ou

b) Resultou do cumprimento de uma ordem ou instrução emanadas de uma autoridade pública que não sejam uma ordem ou instrução resultantes de uma emissão ou incidente causado pela atividade do operador.

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

7. O artigo 16.º, n.º 1, da diretiva da responsabilidade ambiental permite aos Estados-Membros tomarem determinadas medidas de alcance mais amplo:

«A presente diretiva não impede os Estados-Membros de manterem ou adotarem disposições mais estritas em relação à prevenção e à reparação de danos ambientais, incluindo a identificação de outras atividades a sujeitar aos requisitos de prevenção e reparação da presente diretiva e a identificação de outros responsáveis.»

8. Por último, o pedido de decisão prejudicial faz referência ao considerando 24, que versa sobre a transposição da diretiva da responsabilidade ambiental:

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

B – *Direito italiano*

9. O artigo 3.º*ter* do Decreto Legislativo n.º 152, de 3 de abril de 2006 (a seguir «Decreto Legislativo n.º 152), faz expressamente referência à redação anterior do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, nomeadamente ao artigo 174.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia — presumivelmente pretende-se fazer referência ao Tratado da Comunidade Europeia. Aquela norma obriga todas as pessoas singulares, bem como as autoridades públicas e privadas a proteger o ambiente mediante medidas adequadas, orientadas pelos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

10. O artigo 244.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto Legislativo n.º 152 prevê que as autoridades competentes, após a deteção da contaminação de uma superfície, intimam o causador. De acordo com o n.º 3, o proprietário do sítio também é notificado desta decisão. Nos termos do n.º 4, as autoridades competentes tomam as medidas necessárias para tornar seguro e sanear o sítio se não for possível identificar o responsável pela contaminação, e o proprietário ou outras partes interessadas nada fizerem.

11. O artigo 245.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 152 permite aos proprietários e outras partes interessadas tomarem as medidas necessárias para tornar o terreno seguro e para o recuperar. Nos termos do n.º 2, os proprietários ou gestores do terreno devem, independentemente dos deveres do causador da poluição, notificar as autoridades competentes e tomar determinadas medidas de precaução, se verificarem o risco de serem excedidos os limiares de contaminação.

12. Nos termos do artigo 250.º do Decreto Legislativo n.º 152, as autoridades tomam as medidas necessárias se o causador for desconhecido ou não for possível identificar o responsável e o proprietário ou outra parte interessada nada fizer.

13. Nos termos do artigo 253.º, n.º 1, do Decreto Legislativo n.º 152, as medidas previstas nesse título do decreto constituem ónus reais («oneri reali») sobre os terrenos. O n.º 2 prevê que os custos destas medidas gozam de um privilégio especial imobiliário («privilegio speciale immobiliare») sobre os terrenos. De acordo com o n.º 3, se o reembolso dos custos for reclamado ao proprietário do sítio, que é alheio à poluição, é necessária a prova de que não é possível identificar o causador ou reclamar-lhe os custos. Nos termos do n.º 4, os custos só podem ser imputados ao proprietário em montante correspondente ao do valor comercial do sítio após o seu saneamento.

III – **Litígio no processo principal e decisão de reenvio prejudicial**

14. A Fipa Group Srl, a TWS Automation Srl e a Ivan Srl (a seguir «Ivan») adquiriram alguns terrenos, que antes pertenciam ao grupo Montedison. Os terrenos situam-se no sítio de interesse nacional de «Massa Carrara» e enfermam de poluição significativa, que é pacífico que as três primeiras sociedades não causaram. Pelo contrário, tudo indica que se trata das consequências de contaminações pelas quais o grupo Montedison ainda foi responsável e que deram lugar, logo no final do século passado, a medidas de saneamento.

15. Segundo as informações prestadas pelas partes no processo, as autoridades competentes, por decreto de 7 de novembro de 2011, impuseram às referidas sociedades, enquanto proprietárias dos terrenos em causa, a obrigação de tomar determinadas medidas de segurança urgentes e de apresentar uma alteração do projeto de saneamento (de 1995). Além disso, nessa decisão a Montedison Srl (atualmente Edison SpA, a seguir «Edison») foi, em seguida, indicada como a causadora da poluição, tendo-lhe sido impostas as mesmas obrigações.

16. Na sequência de ações propostas pelas três primeiras sociedades, o Tribunal Administrativo Regional da Toscânia anulou essas medidas. Agora, o pleno do Consiglio di Stato tem de se pronunciar sobre o recurso que o Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio (Ministério do Ambiente italiano) interpôs desses três acórdãos.

17. Nesse processo, o Consiglio di Stato submeteu a seguinte questão ao Tribunal de Justiça:

«Os princípios da União Europeia em matéria de ambiente consagrados no artigo 191.º, n.º 2, [TFUE] e na [diretiva da responsabilidade ambiental] (artigos 1.° e 8.°, n.º 3; décimo terceiro e vigésimo quarto considerandos) — em especial, o princípio do poluidor-pagador, o princípio da precaução, o princípio da ação preventiva e o princípio da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente — opõem-se a uma regulamentação nacional, como a prevista pelos artigos 244.°, 245.° e 253.° do Decreto Legislativo n.º 152, de 3 de abril de 2006, que, no caso de se verificar a poluição de um terreno e de ser impossível identificar a pessoa responsável pela poluição ou [conseguir que] esta adot[e] medidas de reparação, não permite que a autoridade administrativa imponha a execução das medidas de [segurança urgentes] e de saneamento ao proprietário não responsável pela poluição, prevendo que este último apenas tem uma responsabilidade patrimonial limitada ao valor do terreno após a execução das medidas de saneamento?»

18. Durante a fase escrita o Consiglio di Stato comunicou ao Tribunal que a Versalis SpA (a seguir «Versalis») tinha intervindo no processo. Apresentaram observações escritas, enquanto partes no processo principal, a Ivan, a Edison e a Versalis, assim como, enquanto demais partes, os Governos italiano e polaco e a Comissão Europeia. Na audiência de 5 de novembro de 2014 participaram a Ivan, a Edison, a Versalis, o Governo italiano e a Comissão.

IV – **Apreciação jurídica**

19. O Consiglio di Stato pretende saber se os princípios constantes do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, e da diretiva sobre a responsabilidade ambiental se opõem a normas do direito interno que, caso se verifique a poluição de um terreno e seja impossível identificar a pessoa responsável pela poluição ou conseguir que esta tome medidas de reparação dos danos ambientais, não permitem que a autoridade administrativa imponha a execução de medidas de segurança urgentes e de saneamento ao proprietário não responsável pela poluição, prevendo que este apenas tem uma responsabilidade patrimonial limitada ao valor do terreno após a execução das medidas de saneamento.

20. Consequentemente, há que averiguar se o direito da União obriga os Estados-Membros a exigir ao proprietário de um sítio contaminado que tome, ele próprio, determinadas medidas de segurança e de saneamento, apesar de não ter causado a poluição.

21. Para este efeito, há que começar por analisar a diretiva da responsabilidade ambiental, enquanto regime especial, e, em seguida, examinar os princípios constantes do artigo 191.º, n.º 2, TFUE. Por último, abordarei ainda, brevemente, as normas da União sobre resíduos, sobre as quais, no entanto, nada foi inquirido no caso vertente.

22. Adianto desde já o resultado desta averiguação: de facto, não se pode excluir que a União concretize os princípios constantes do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, por via de semelhante obrigação [3]. Contudo, não se encontra esta concretização na diretiva da responsabilidade ambiental, a que o Consiglio di Stato aludiu. E o Tribunal de Justiça não deve analisar, no caso vertente, se são ainda suficientes outras normas, como, por exemplo, as normas sobre resíduos, para evitar decisões-surpresa insuficientemente discutidas.

A – *Quanto à diretiva da responsabilidade ambiental*

1. Quanto à admissibilidade da questão sobre a diretiva da responsabilidade ambiental

23. Há duas razões para duvidar da admissibilidade da questão, na parte em que diz respeito à diretiva da responsabilidade ambiental, relativas uma e outra à sua pertinência.

24. *Em primeiro lugar*, de acordo com o pedido de decisão prejudicial é duvidoso que as normas italianas possam ser interpretadas no sentido de que fundamentam a responsabilidade alargada, a que a questão prejudicial alude, dos proprietários dos terrenos. Contudo, uma diretiva só pode gerar obrigações para os particulares com o auxílio de uma interpretação conforme do direito interno [4]. Por isso, é possível que a interpretação da diretiva da responsabilidade ambiental pelo Tribunal não tenha influência na decisão no processo principal.

25. No entanto, não compete ao Tribunal de Justiça pronunciar-se, no âmbito de um reenvio prejudicial, sobre a forma como as disposições nacionais devem ser interpretadas [5]. Consequentemente, há que presumir que as questões submetidas pelo tribunal nacional para decisão prejudicial são pertinentes para a decisão do processo principal [6].

26. Em última análise, o mesmo vale para *a segunda* razão possível para duvidar da pertinência da questão. Essa razão diz respeito à aplicação *ratione temporis* da diretiva da responsabilidade ambiental no caso vertente.

27. De acordo com o artigo 17.º da diretiva da responsabilidade ambiental, esta aplica-se aos danos causados por emissões, acontecimentos ou incidentes que tenham ocorrido posteriormente a 30 de abril de 2007, quando tais danos resultem de atividades desenvolvidas posteriormente a essa data, ou de atividades desenvolvidas anteriormente a essa data, mas não concluídas antes da mesma [7].

3 — V., já neste sentido, as minhas conclusões nos processos ERG e o. (C-387/98, e C-379/08 e C-380/08, EU:C:2009:650, n.os 111 e segs).

4 — V. as minhas conclusões no processo Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, n.º 133 e jurisprudência aí referida).

5 — V., designadamente, acórdão Angelidaki e o. (C-378/07 a C-380/07, EU:C:2009:250, n.º 48).

6 — V. acórdão Pupino (C-105/03, EU:C:2005:386, n.º 30).

7 — Acórdãos ERG e o. (C-378/08, EU:C:2010:126, n.º 41, e C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.º 34).

28. Assim, as informações prestadas pela Edison, segundo as quais a atividade poluidora já tinha cessado em 1988 e os terrenos foram saneados em 1995 — possivelmente sem sucesso total —, militam contra a aplicação da diretiva da responsabilidade ambiental no caso vertente. Para efeitos da aplicação da diretiva será irrelevante que a empresa em causa seja a sucessora de uma empresa que causou danos antes de 30 de abril de 2007 [8].

29. Não obstante, cabe ao tribunal de reenvio verificar, com base em factos que só ele pode apreciar, se os danos que no processo principal são objeto das medidas de reparação ambiental tomadas pelas autoridades nacionais competentes para reparar a qualidade do ambiente se enquadram numa das situações previstas no artigo 17.º da diretiva da responsabilidade ambiental. Se o tribunal de reenvio chegar à conclusão de que a diretiva da responsabilidade ambiental é aplicável *ratione temporis* ao processo principal, há, pois, que abordar essa diretiva [9].

2. Quanto aos preceitos da diretiva da responsabilidade ambiental

30. A questão de saber se os princípios constantes da diretiva da responsabilidade ambiental obrigam os Estados-Membros a exigir ao proprietário de um sítio contaminado que tome, ele próprio, determinadas medidas de segurança e de saneamento, apesar de *não ter causado* a poluição, é surpreendente. Isto porque o ter causado danos ambientais é um pressuposto para os deveres das pessoas singulares ou coletivas estabelecidos na diretiva.

31. De acordo com o artigo 1.º da diretiva da responsabilidade ambiental, esta tem por objetivo estabelecer um quadro de responsabilidade ambiental baseado no princípio do poluidor-pagador, para prevenir e reparar danos ambientais. Nesse sentido, nos termos do artigo 3.º, n.º 1, a diretiva aplica-se aos danos ambientais causados pelo exercício de uma atividade profissional e à ameaça iminente daqueles danos em resultado dessa atividade. Por força dos artigos 5.° a 7.°, o operador responsável por essa atividade tem de executar as medidas de prevenção e de reparação necessárias, ou, por força dos artigos 8.° a 10.° e do considerando 18, suportar os custos dessa execução.

32. O considerando 2 da diretiva da responsabilidade ambiental esclarece, neste aspeto, que os operadores devem ser induzidos, através desta responsabilidade, a tomar medidas e a desenvolver práticas por forma a reduzir os riscos de danos ambientais. Para que o mecanismo de responsabilidade seja eficaz (*rectius*, tenha a eficácia assim pretendida), o considerando 13 esclarece que tem de haver um ou mais poluidores identificáveis, o dano tem de ser concreto e quantificável e tem de ser estabelecido um nexo de causalidade entre o dano e o ou os poluidores identificados.

33. A especial importância desta causalidade é também sublinhada pelo considerando 20 e pelo artigo 8.º, n.º 3, da diretiva da responsabilidade ambiental. De acordo com esses preceitos, um operador não poderá ser obrigado a custear as ações de prevenção ou de reparação desenvolvidas ao abrigo dessa diretiva em situações em que os danos ou a sua ameaça iminente resultem de determinados acontecimentos independentes do seu controlo. Esta desoneração é, pois, possível, apesar de a atividade profissional do operador ter causado um dano. Para que se verifique essa desoneração, o operador tem de provar que o dano ambiental, ou a ameaça iminente desse dano, foi causado por terceiros e ocorreu apesar de terem sido tomadas as medidas de segurança adequadas. Assim, esta exceção aplica-se, por exemplo, à sabotagem ou à ingerência de terceiros.

8 — Isto vale, possivelmente, para a Edison, que aparentemente derivou do grupo Montedison, que no passado utilizou os terrenos em questão e, segundo informação da Ivan, é também responsável pela poluição.

9 — Acórdãos ERG e o. (C-378/08, EU:C:2010:126, n.ºs 43 e 47, e C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.ºs 36 e 40).

34. Em contrapartida, o artigo 8.º, n.º 3, da diretiva da responsabilidade ambiental, ao contrário de uma hipótese expendida pelo Consiglio di Stato, não deve ser interpretado no sentido de que, até ser feita prova de uma causa diversa, se poderá presumir sem mais que um operador que utiliza um terreno poluído causou essa poluição. Pelo contrário, essa norma desonera o operador, apesar de se provar que os danos foram causados pela sua atividade profissional.

35. Contudo, o Tribunal de Justiça já interpretou a diretiva da responsabilidade ambiental, independentemente do disposto no artigo 8.º, n.º 3, no sentido de que semelhante presunção em detrimento do operador é possível. Com efeito, os Estados-Membros dispõem de uma ampla margem de discricionariedade no estabelecimento das causas de poluição de caráter disseminado e difuso [10]. Por isso, a presunção da responsabilidade pela causa dos danos é admissível se se verificarem indícios plausíveis, como, por exemplo, a proximidade entre as instalações do operador e a poluição verificada e a correspondência entre as substâncias poluentes encontradas e as componentes utilizadas por esse operador no âmbito das suas atividades [11].

36. Pelo contrário, o princípio do poluidor-pagador não implica que os operadores devam assumir os encargos inerentes à reparação de poluição para a qual não contribuíram [12]. Por isso, o Tribunal referiu que, em conformidade com o artigo 11.º, n.º 4, da diretiva da responsabilidade ambiental, os operadores dispõem de vias de recurso para impugnarem as medidas de reparação tomadas com fundamento na diretiva e a existência de um nexo de causalidade entre as suas atividades e a poluição verificada [13]. Em especial, os operadores podem ilidir a presunção de que causaram o dano [14].

37. O simples proprietário de terrenos poluídos, que não causou os danos, não desempenha nenhum papel no sistema que acaba de ser acima descrito. A diretiva não lhes é sequer aplicável [15].

38. Os princípios da precaução e da ação preventiva e da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente também não alteram em nada esta conclusão. Embora também devam ser levados em conta na interpretação da diretiva da responsabilidade ambiental, não se vislumbra como é que podem levar a outra interpretação das normas a que até agora se aludiu.

39. Tão-pouco pode a exigência da execução eficaz da diretiva da responsabilidade ambiental, que o considerando 24 reclama, servir de fundamento a obrigações, que excedam o alcance da diretiva, para os proprietários de terrenos que não causaram os danos.

10 — Acórdão ERG e o. (C-378/08, EU:C:2010:126, n.º 55).

11 — *Ibidem* (n.º 57).

12 — Acórdãos Standley e o. (C-293/97, EU:C:1999:215, n.º 50), e ERG e o. (C-378/08, EU:C:2010:126, n.º 67).

13 — Acórdão ERG e o. (C-378/08, EU:C:2010:126, n.º 67).

14 — *Ibidem* (n.º 58).

15 — V., neste sentido, acórdão ERG e o. (C-378/08, EU:C:2010:126, n.º 58).

3. Quanto à responsabilidade dos proprietários de terrenos, de acordo com o segundo acórdão ERG e o.

a) Quanto a algumas traduções

40. No entanto, algumas traduções do segundo acórdão ERG e o. parecem corroborar o contrário da conclusão a que até agora se chegou. Em três versões linguísticas desse acórdão, o Tribunal fala dos proprietários [16], dos utilizadores [17], ou dos concessionários [18] de terrenos contíguos a uma orla costeira alvo de medidas de reparação de danos ambientais. O Tribunal declara que, em circunstâncias excecionais, a diretiva da responsabilidade ambiental deve ser interpretada no sentido de que permite que a autoridade competente exija a essas pessoas que executem, elas próprias, medidas de reparação de danos ambientais [19].

41. Porém, há que partir do princípio de que o Tribunal não formulou com isso nenhum juízo sobre os deveres dos proprietários, utilizadores ou concessionários de terrenos enquanto tais, mas antes que se referiu aos operadores, na aceção da diretiva da responsabilidade ambiental, que exercem atividades profissionais nos terrenos em causa. Com efeito, todas as outras versões linguísticas deste acórdão, em especial a versão original francesa, que é a única debatida por todos os juízes envolvidos, e a versão autêntica italiana [20], utilizam a expressão «operador», que é usada na diretiva.

b) Quanto à responsabilidade dos operadores pelos perigos gerados pelos seus terrenos

42. Mas, aparentemente, e tendo em conta possíveis problemas de tradução, de acordo com o segundo acórdão ERG e o., em circunstâncias excecionais, a diretiva da responsabilidade ambiental deve ser interpretada no sentido de que permite que a autoridade competente exija aos proprietários de terrenos que executem, eles próprios, medidas de reparação de danos ambientais se exercerem, nos terrenos, atividades profissionais na aceção da diretiva [21]. Não é aí mencionado o pressuposto de que tenham contribuído para causar o dano.

43. Semelhante responsabilidade do operador corresponde à versão italiana. Nessa ótica, o princípio do poluidor-pagador fundamenta a responsabilidade objetiva das empresas proprietárias de terrenos utilizados industrialmente pela contaminação desses terrenos. Essas empresas usufruem da utilização económica dos terrenos, pelo que são responsáveis pelos riscos gerados pelos terrenos. Por isso, não é necessário provar se causaram ou não a contaminação.

44. Mas esta interpretação das afirmações do Tribunal também não é convincente. É que o Tribunal fundamentou, a seguir, a sua conclusão com as obrigações que a diretiva impõe aos operadores que tenham causado um dano ambiental [22].

16 — Lituano: «sklypų savininkams».

17 — Alemão: «Nutzern der Grundstücke».

18 — Versão portuguesa: «concessionários dos terrenos».

19 — Acórdão ERG e o. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.º 78; v. também n.º 82).

20 — Francês: «exploitants»; italiano: «operatori».

21 — Acórdão ERG e o. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.º 78; v. também n.º 82).

22 — *Ibidem* (n.ºs 87 a 90).

45. Além disso, a interpretação do segundo acórdão ERG e o. exposta no n.º 42 contraria as conclusões que o Tribunal formulou, no mesmo dia, no primeiro acórdão ERG e o., sobre o nexo de dependência entre a responsabilidade do operador e a causa do dano, conclusões essas que, por sua vez, se reportam a jurisprudência assente [23]. Assim, em conformidade com o princípio do poluidor-pagador, a obrigação de reparação só incumbe aos operadores devido à sua contribuição para a criação da poluição ou do risco de poluição [24]. O princípio do poluidor-pagador também não implica que os operadores devam assumir os encargos inerentes à reparação de poluição para a qual não contribuíram [25].

46. Por conseguinte, a referida conclusão do Tribunal de Justiça no segundo acórdão só se pode referir aos operadores que causaram um dano, mesmo que — como já explicado [26] — só se presuma que causaram esse dano.

4. Quanto aos regimes mais rigorosos dos Estados-Membros

47. Tratando-se de terrenos afetados por danos ambientais, os respetivos proprietários, ainda que não tenham causado esses danos, podem, no entanto, ser responsabilizados pelos mesmos em virtude de medidas adotadas pelos Estados-Membros. Com efeito, nos termos do artigo 16.º, a diretiva da responsabilidade ambiental não impede os Estados-Membros de manterem ou adotarem disposições mais estritas em relação à prevenção e à reparação de danos ambientais. Esse preceito refere expressamente a identificação de outros responsáveis.

48. Esta competência é delimitada pelos objetivos da diretiva da responsabilidade ambiental, que os Estados-Membros não podem frustrar [27] Por isso, não lhes é permitido, em especial, identificar outros responsáveis, que se possam substituir aos causadores, que são responsáveis por força da diretiva. Contudo, dado o direito italiano subordinar a responsabilidade dos simples proprietários, em aplicação do artigo 253.º, n.º 3, do Decreto Legislativo n.º 152, ao facto de não ser possível identificar o causador da poluição ou de não ser possível reclamar-lhe os custos do saneamento, esse regime não prejudica os referidos objetivos.

49. Mas para o pedido de decisão prejudicial só tem interesse a questão de saber se a possibilidade, proporcionada pelo artigo 16.º da diretiva da responsabilidade ambiental, de aprovar regras mais rigorosas fundamenta o dever de desencadear uma intervenção reforçada dos proprietários que não causaram um dano.

50. Contra este entendimento milita o facto de os Estados-Membros terem, no exercício desta competência, margem para configurarem as regras em causa. Porém, semelhantes margens podem ser limitadas, por exemplo, como sucede no caso vertente — e já foi referido —, no tocante aos desvios aos objetivos da diretiva da responsabilidade ambiental. Excecionalmente, as margens podem ser tão reduzidas, que existe o dever de exercer uma competência.

23 — Acórdão ERG e o. (C-378/08, EU:C:2010:126, n.ºs 52 a 59 e 64 a 67)

24 — *Ibidem* (n.º 57), com referência ao acórdão Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, n.º 77).

25 — *Ibidem* (n.º 67), com referência ao acórdão Standley e o. (C-293/97, EU:C:1999:215, n.º 51).

26 — V. n.º 35, *supra*.

27 — Acórdão ERG e o. (C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127, n.ºs 65 e 66). V. também as minhas conclusões nos processos ERG e o. (C-378/08, e C-379/08 e C-380/08, EU:C:2009:650, n.ºs 96 a 115).

51. Por exemplo, numa leitura superficial do artigo 4.º, n.º 2, da Diretiva EIE [28] poder-se-ia chegar à conclusão de que cabe na margem de discricionariedade dos Estados-Membros decidir se têm de ser avaliados os efeitos no ambiente dos projetos referidos no anexo II. Contudo, da jurisprudência resulta que, por força dos objetivos dessa diretiva, semelhante avaliação é obrigatória se tal projeto for suscetível de ter efeitos significativos no ambiente [29].

52. Diferentemente, não resultam do artigo 16.º, nem de outra norma da diretiva da responsabilidade ambiental indícios expressos da redução da margem de discricionariedade para a configuração das regras, no sentido de que os proprietários dos terrenos têm de ser chamados a intervir na reparação de danos ambientais, se não os tiverem causado. A diretiva pressupõe, implicitamente no máximo, que os Estados-Membros obrigam essas pessoas a tolerar a execução das medidas necessárias nos seus terrenos e, se necessário, a cooperar nela. Por isso, o artigo 12.º, n.º 4, da diretiva da responsabilidade ambiental prevê a audição dessas pessoas.

53. Mais limites ao poder discricionário conferido aos Estados-Membros pelo artigo 16.º da diretiva da responsabilidade ambiental podem resultar dos princípios de direito do ambiente constantes do artigo 191.º, n.º 2, TFUE e mencionados no pedido de decisão prejudicial [30]. Com efeito, o artigo 16.º também foi aprovado, ao abrigo do artigo 192.º, n.º 1, para concretizar esses objetivos. Assim, há que partir do princípio que o artigo 16.º visa um elevado nível de proteção, tendo em conta as diferentes particularidades das várias regiões da União, e assenta nos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e no princípio do poluidor-pagador.

54. A importância do princípio do poluidor-pagador coincide, no essencial, com os limites que os objetivos da diretiva da responsabilidade ambiental estabelecem à aplicação do artigo 16.º Os Estados-Membros não podem frustrar este princípio ao identificar outros responsáveis a par ou em substituição do causador. Por isso, outros responsáveis só podem responder subsidiariamente.

55. De resto, esta análise também está conforme com o princípio da ação preventiva. Se os causadores souberem que são inteiramente responsáveis pelos danos ambientais, tomarão as medidas de precaução exigidas para evitar que os danos sequer se produzam. E, em regra, os causadores são quem pode tomar as medidas mais eficazes.

56. Além disso, o princípio da ação preventiva exige, contudo, exatamente como o princípio da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente, que possam ser tomadas, independentemente da contribuição dos proprietários para a poluição dos respetivos terrenos, medidas para impedir que os danos se alastrem. Em determinadas circunstâncias, também é imperativo que o proprietário, com o seu melhor conhecimento do terreno, apoie essas medidas. Caso contrário, será claramente mais difícil, senão mesmo impossível, impedir esse alastramento. Em contrapartida, em regra nenhum dos dois princípios exige que se desencadeie a intervenção do próprio proprietário na reparação dos danos ambientais.

57. Além disso, o princípio da ação preventiva aponta para que, em determinados casos, se deva obrigar os proprietários de terrenos a tomar medidas de proteção preventivas contra riscos pelos quais são fundamentalmente responsáveis terceiros. Por exemplo, é concebível que o proprietário de um terreno em que são ilegal e repetidamente largados resíduos tenha de fechar esse terreno com uma cerca, para evitar ulteriores infrações. Também os deveres do proprietário por força do artigo 245.º,

28 — 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).

29 — Acórdãos Kraaijeveld e o. (C-72/95, EU:C:1996:404, n.º 50); WWF e o. (C-435/97, EU:C:1999:418, n.º 36); e Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, n.º 29).

30 — V. acórdãos Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, n.º 38); Comissão/Reino Unido (C-301/10, EU:C:2012:633, n.º 49); Shell Nederland e Belgian Shell (C-241/12 e C-242/12, EU:C:2013:821, n.º 38); e Comissão/França (C-237/12, EU:C:2014:2152, n.º 30).

n.º 2, do Decreto Legislativo n.º 152, salientados pelo Governo italiano, de comunicar contaminações e de tomar determinadas medidas de proteção, assentam nesta conceção. Contudo, o pedido de decisão prejudicial não contém nenhum indício de que, no caso vertente, está em causa esta manifestação do princípio da ação preventiva. Por isso, não deve ser aprofundada esta conceção, que aponta talvez para a responsabilidade do proprietário.

58. Também não se vislumbra como é que, no caso vertente, o princípio da precaução poderá influenciar a interpretação do artigo 16.º da diretiva da responsabilidade ambiental no tocante à responsabilidade, pela reparação dos danos ambientais, do proprietário que não causou um dano. Segundo este princípio, quando haja incertezas quanto à existência ou ao alcance de riscos para a saúde das pessoas, podem ser tomadas medidas de proteção, sem se ter de esperar que a realidade e gravidade de tais riscos sejam plenamente demonstradas [31]. Porém, se se verificar que uma pessoa não causou um dano, este princípio não pode ser aplicado.

59. Ao invés, quando não seja claro se o proprietário de um terreno causou um dano, isso pode dar lugar à presunção de que foi ele o causador do dano, acima referida [32]. Porém, deixa de haver margem para aplicar o artigo 16.º da diretiva da responsabilidade ambiental.

60. Por conseguinte, só resta o objetivo de um elevado nível de proteção. Decerto que uma ampla responsabilidade subsidiária dos proprietários de terrenos por danos ambientais nos seus terrenos corresponde a este objetivo. Com efeito, essa responsabilidade permitiria a concentração de recursos públicos reduzidos em danos cujos responsáveis não é possível identificar.

61. Contudo, considero que está excluído, com o auxílio deste objetivo, que se deva entender a *autorização* constante do artigo 16.º da diretiva da responsabilidade ambiental como uma obrigação. Pelo contrário, essa autorização transfere para os Estados-Membros a competência para, nessa medida, ponderarem o objetivo de uma proteção de elevado nível face a outros objetivos, como os direitos reais do proprietário do terreno. Caso contrário, qualquer autorização, constante do direito derivado, de aprovação de medidas de proteção do ambiente mais rigorosas obrigaria os Estados-Membros a prever o mais elevado nível de proteção, para lá das normas de direito derivado.

5. Conclusão intercalar

62. Daqui resulta que os princípios de política ambiental da União Europeia consagrados na diretiva da responsabilidade ambiental (artigos 1.º, 8.º, n.º 3, e 16.º, e considerandos 13 e 24) e no artigo 191.º, n.º 2, TFUE — em especial, os princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador — não se opõem a normas nacionais que, caso se verifique a poluição de um terreno e seja impossível identificar a pessoa responsável pela poluição ou conseguir que esta tome medidas de reparação dos danos ambientais, não permitem que a autoridade administrativa imponha a execução de medidas de segurança urgentes e de saneamento ao proprietário não responsável pela poluição, prevendo que este apenas tem uma responsabilidade patrimonial limitada ao valor do terreno após a execução das medidas de saneamento.

31 — Acórdãos National Farmers' Union e o. (C-157/96, EU:C:1998:191, n.º 63); Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, n.º 39); e Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, n.ºs 61 e 62).

32 — V. n.º 35, *supra*.

B – *Quanto ao artigo 191.º, n.º 2, TFUE*

63. O pedido de decisão prejudicial pretende também a aplicação isolada dos princípios constantes do artigo 191.º, n.º 2, TFUE. Face às dúvidas sobre a pertinência, para a decisão, de um juízo sobre a diretiva da responsabilidade ambiental [33], essa pretensão tem de ser discutida tanto da perspetiva do direito da União como da do direito interno.

1. Quanto ao alcance, em termos de direito da União, do artigo 191.º, n.º 2, TFUE

64. O artigo 191.º, n.º 2, TFUE estabelece os princípios da política ambiental da União. De acordo com o artigo 192.º, esta política é concretizada pelo legislador da União [34]. Ao invés, não podem ser extraídas diretamente desta disposição obrigações para os Estados-Membros [35].

65. O direito da União muito menos obriga os Estados-Membros a atender diretamente a estes princípios na interpretação do direito interno, que aqueles aprovam independentemente do direito da União e fora do seu âmbito de aplicação.

66. Consequentemente, nos termos do direito da União os princípios constantes do artigo 191.º, n.º 2, TFUE devem ser levados em conta, primariamente, na interpretação do direito derivado da União aplicável [36], como sucede no caso vertente, na interpretação da diretiva da responsabilidade ambiental.

2. Quanto ao efeito do artigo 191.º, n.º 2, TFUE, segundo o direito italiano

67. A Versalis destaca, no entanto, o artigo 3.º*ter* do Decreto legislativo n.º 152. Esta norma faz expressamente referência à redação anterior do artigo 192.º, n.º 2, TFUE. A mesma obriga todas as pessoas singulares, bem como as autoridades públicas e privadas, a proteger o ambiente mediante medidas adequadas, orientadas pelos princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador.

68. Esta norma do direito italiano poderia levar a que todo o direito italiano do ambiente, ou pelo menos as normas do Decreto legislativo n.º 152, tivesse de ser interpretado, tanto quanto possível, em consonância com os referidos princípios do artigo 191.º, n.º 2, TFUE. Neste caso, seria importante para a decisão no processo principal a forma como estes princípios devem ser interpretados independentemente do direito derivado. Por força do direito interno, esses princípios têm um «efeito de transcendência», como o Tribunal já o reconheceu para as diretivas [37] ou para as liberdades fundamentais, em conexão com proibições, no direito interno, de discriminação de nacionais [38] [39].

69. Contudo, o Tribunal não tem competência para decidir se o artigo 3.º*ter* do Decreto legislativo n.º 152 tem este efeito no direito italiano. Isso cabe aos tribunais italianos [40] e, idealmente, devia ter sido comunicado no pedido de decisão prejudicial [41].

33 — V. n.os 23 a 29, *supra*.

34 — V. acórdãos Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, n.º 57), e ERG e o. (C-378/08, EU:C:2010:126, n.º 45).

35 — Acórdãos Peralta (C-379/92, EU:C:1994:296, n.º 58), e ERG e o. (C-378/08, EU:C:2010:126, n.º 46).

36 — V. referências na nota 30.

37 — Acórdãos Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, n.º 35 a 39); Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, n.º 32); e Salahadin Abdulla e o. (C-175/08, C-176/08, C-178/08 e C-179/08, EU:C:2010:105, n.º 48).

38 — Acórdãos Guimont (C-448/98, EU:C:2000:663, n.º 23); Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti (C-451/03, EU:C:2006:208, n.º 29); e Airport Shuttle Express (C-162/12 e C-163/12, EU:C:2014:74, n.º 44).

39 — V., também, despacho De Bellis e o. (C-246/14, EU:C:2014:2291, n.os 15 a 17).

40 — Acórdãos Dzodzi (C-297/88 e C-197/89, EU:C:1990:360, n.os 41 e 42), e Leur-Bloem (C-28/95, EU:C:1997:369, n.º 33).

41 — V. despacho De Bellis e o. (C-246/14, EU:C:2014:2291, n.º 20).

70. No caso vertente, o artigo 3.º*ter* do Decreto legislativo n.º 152 parece estar implicitamente subjacente ao pedido decisão prejudicial. É que, caso contrário, dificilmente se compreenderia por que motivo um tribunal como o Consiglio di Stato discute intensamente os princípios constantes do artigo 191.º, n.º 2, TFUE e quase não estabelece um nexo entre os mesmos e as normas do direito derivado da União, designadamente a diretiva da responsabilidade ambiental, normas essas cuja aplicabilidade no tempo é, além disso, altamente duvidosa.

71. Por último, pode-se deixar em aberto a questão de saber se, no pedido de decisão prejudicial, o efeito do artigo 3.º*ter* do Decreto legislativo n.º 152 foi suficientemente explicado. Com efeito, mesmo que se supusesse que os princípios constantes do artigo 191.º, n.º 2, TFUE influenciam, em aplicação deste artigo e independentemente do direito derivado da União, o direito italiano do ambiente, não é manifesto que isso leve a uma conclusão diferente da conexa com a interpretação do artigo 16.º da diretiva da responsabilidade ambiental.

C – *Quanto às normas sobre resíduos*

72. Já nas minhas conclusões ERG e o. deixei esboçado que as normas da União sobre resíduos possivelmente fundamentam uma responsabilidade dos proprietários de terrenos pelo saneamento de superfícies poluídas mais ampla do que a diretiva da responsabilização ambiental, mas, não obstante, dão prevalência à responsabilidade do causador [42]. Não parece excluído, então, também responsabilizar subsidiariamente os demais proprietários, não envolvidos, de terrenos contaminados, enquanto detentores de resíduos (artigos 14.° e 15.° da diretiva relativa aos resíduos [43]).

73. Como o Consiglio di Stato e as partes discutiram intensamente as referidas conclusões, mas não abordam as normas do direito da União sobre resíduos, aconselho o Tribunal a também não se pronunciar sobre essas normas.

74. Com efeito, uma decisão sobre a responsabilidade, à luz das normas sobre resíduos, por solos contaminados seria difícil e levantaria, em parte, questões melindrosas, quando a possível importância para o processo principal não é clara.

75. Na verdade, o Tribunal de Justiça já decidiu que hidrocarbonetos acidentalmente derramados no solo, em águas subterrâneas ou no mar, que já não podem ser utilizados para os seus fins normais, devem ser considerados resíduos [44]. Do mesmo modo, deve ser qualificada de resíduo a terra contaminada na sequência de um derrame acidental de hidrocarbonetos [45]. Porém, o legislador, na reforma da diretiva relativa aos resíduos, reviu pelo menos as considerações sobre a natureza de resíduo dos solos contaminados [46], porquanto passou a excluir, por força do artigo 2.º, ponto 1, alínea b), da diretiva relativa aos resíduos, a terra (*in situ*), incluindo os solos contaminados não escavados, do âmbito de aplicação dessa diretiva.

42 — Conclusões nos processos ERG e o. (C-378/08, EU:C:2009:650, C-379/08 e C-380/08, EU:C:2010:127), n.os 130 a 138.

43 — 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 L 312, p. 3, a seguir «diretiva relativa aos resíduos»). As diretivas relativas aos resíduos, anteriormente aplicáveis desde 1997, continham normas análogas.

44 — Acórdãos Van de Walle e o. (C-1/03, EU:C:2004:490, n.os 47 a 50), e Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:359, n.º 57 a 59).

45 — Acórdão Van de Walle e o. (C-1/03, EU:C:2004:490, n.º 52).

46 — Nesse sentido Petersen, F. — «Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts — Die neue Abfallrahmenrichtlinie — Auswirkungen auf das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz», *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 2009, 1063 (1064).

76. Contudo, continua a levantar dúvidas a questão de saber se este regime efetivamente exclui os solos contaminados do âmbito de aplicação das normas relativas aos resíduos. Se uma substância contaminante passar a resíduo por via da contaminação, dificilmente pode perder essa característica por se misturar com o solo [47]. Porém, não poderá fazer qualquer diferença saber se os solos contaminados são globalmente tratados como resíduo ou se só o são as substâncias contaminantes. Além disso, levantam-se questões — possivelmente delicadas — sobre a relação entre as normas sobre resíduos e a diretiva da responsabilidade ambiental.

77. Sobretudo, não é clara a questão de saber se juízos sobre estas questões sensíveis são de todo importantes para a decisão no processo principal. Por um lado, o Tribunal de Justiça obteve, com o pedido de decisão prejudicial, escassas informações sobre as normas do direito italiano sobre resíduos que são, nessa medida, aplicáveis. As normas do direito da União sobre resíduos também só criam obrigações para os particulares e para as empresas na medida em que tiverem sido transpostas nos Estados-Membros ou, pelo menos, em que o direito interno puder ser alvo de interpretação conforme [48]. Por outro, não é clara a questão de saber se as decisões controvertidas podem ainda encontrar fundamento, adicionalmente, nas normas sobre resíduos.

78. Se, não obstante, o Consiglio di Stato, à luz da resposta do Tribunal de Justiça ao pedido de decisão prejudicial, chegar à conclusão de que pode ser importante para a decisão no processo principal uma resposta no domínio das normas sobre resíduos, então deverá, consequentemente, submeter um novo pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

V – **Conclusão**

79. Por conseguinte, à luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que responda da seguinte forma ao pedido de decisão prejudicial:

«Os princípios de política ambiental da União Europeia consagrados na Diretiva 2004/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de abril de 2004, relativa à responsabilidade ambiental em termos de prevenção e reparação de danos ambientais (artigos 1.°, 8.°, n.º 3, e 16.°, e considerandos 13 e 24) e no artigo 191.º, n.º 2, TFUE — em especial, os princípios da precaução e da ação preventiva, da correção, prioritariamente na fonte, dos danos causados ao ambiente e do poluidor-pagador — não se opõem a normas nacionais que, caso se verifique a poluição de um terreno e seja impossível identificar a pessoa responsável pela poluição ou conseguir que esta tome medidas de reparação dos danos ambientais, não permitem que a autoridade administrativa imponha a execução de medidas de segurança urgentes e de saneamento ao proprietário não responsável pela poluição, prevendo que este apenas tem uma responsabilidade patrimonial limitada ao valor do terreno após a execução das medidas de saneamento.»

47 — V., também, as minhas conclusões nos processos Comissão/Itália e Comissão/Grécia (C-196/13 e C-378/13, EU:C:2014:2162, n.º 99).

48 — V. as minhas conclusões no processo Commune de Mesquer (C-188/07, EU:C:2008:174, n.º 133 e jurisprudência aí referida).