ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

21 de Julho de 2011 *

No processo C-2/10,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Tribunale amministrativo regionale per la Puglia (Itália), por decisão de 23 de Setembro de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 4 de Janeiro de 2010, no processo

Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl,

Eolica di Altamura Srl

contra

Regione Puglia,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič (relator) e E. Levits, juízes,

* Língua do processo: italiano.

advogado-geral: J. Mazák,
secretário: A. Impellizzeri, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 10 de Fevereiro de 2011,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl e da Eolica di Altamura Srl, por S. Profeta e C. Rucireta, avvocati,

— em representação da Regione Puglia, por L. A. Clarizio, L. Francesconi e M. Liberti, avvocati,

— em representação da Comissão Europeia, por K. Herrmann e D. Recchia, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 14 de Abril de 2011,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação da Directiva 2009/28/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Directivas 2001/77/CE e 2003/30/CE (JO L 140, p. 16), da Directiva 2001/77/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Setembro de 2001, relativa à promoção da electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no mercado interno da electricidade (JO L 283, p. 33), da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7, a seguir «directiva "habitats"»), e da Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens (JO L 103, p. 1; EE 15 F2 p. 125; a seguir «directiva "aves"»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Azienda Agro-Zootecnica Franchini Sarl (a seguir «Azienda Agro-Zootecnica Franchini») e a Eolica di Altamura Srl (a seguir «Eolica di Altamura») à Regione Puglia, a propósito de uma recusa de autorização para a instalação de geradores eólicos, não destinados ao autoconsumo, em terrenos situados no perímetro do Parque Nacional da Alta Murgia, zona protegida e classificada como sítio de importância comunitária (a seguir «SIC») e zona de protecção especial (a seguir «ZPE»), que fazem parte da rede ecológica europeia Natura 2000 (a seguir «rede Natura 2000»), embora não tenha sido efectuada nenhuma avaliação prévia do impacto ambiental do projecto no sítio especificamente em causa.

Quadro jurídico

Regulamentação da União

Directiva «aves»

3 O artigo 4.º, n.os 1 e 2, da directiva «aves» impõe aos Estados-Membros que classifiquem em zonas de protecção especial os territórios que preenchem os critérios ornitólogos determinados por estas disposições.

4 O artigo 4.º, n.º 4, da referida directiva prevê:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas de protecção referidas nos n.os 1 e 2, a poluição ou a deterioração dos habitats bem como as perturbações que afectam as aves, desde que tenham um efeito significativo a propósito dos objectivos do presente artigo. Para além destas zonas de protecção, os Estados-Membros esforçam-se igualmente por evitar a poluição ou a deterioração dos habitats.»

5 O artigo 14.º da directiva «aves» dispõe que «[o]s Estados-Membros podem tomar medidas de protecção mais estritas do que as previstas na presente directiva.»

Directiva «habitats»

6 O terceiro considerando da directiva «habitats» dispõe:

«Considerando que, consistindo o objectivo principal da presente directiva em favorecer a manutenção da biodiversidade, tomando simultaneamente em consideração as exigências económicas, sociais, culturais e regionais, contribui para o objectivo geral de desenvolvimento sustentável; que a manutenção dessa biodiversidade pode, em certos casos, requerer a manutenção e até mesmo o encorajamento de actividades humanas».

7 O artigo 2.º da directiva «habitats» tem a seguinte redacção:

«1. A presente directiva tem por objectivo contribuir para assegurar a biodiversidade através da conservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens no território europeu dos Estados-Membros em que o Tratado é aplicável.

2. As medidas tomadas ao abrigo da presente directiva destinam-se a garantir a conservação ou o restabelecimento dos habitats naturais e das espécies selvagens de interesse comunitário num estado de conservação favorável.

3. As medidas tomadas ao abrigo da presente directiva devem ter em conta as exigências económicas, sociais e culturais, bem como as particularidades regionais e locais.»

8 O artigo 3.º, n.º 1, da referida directiva enuncia:

«É criada uma rede ecológica europeia coerente de zonas especiais de preservação denominada "Natura 2000". Esta rede […] deve assegurar a manutenção ou, se necessário, o restabelecimento dos tipos de habitats naturais e dos das espécies em causa num estado de conservação favorável, na sua área de repartição natural.

A rede Natura 2000 compreende também as zonas de protecção especial designadas pelos Estados-Membros nos termos da [d]irectiva ["aves"].»

9 O artigo 4.º da directiva «habitats» regula o processo destinado a definir a rede Natura 2000 e a designar as zonas especiais de conservação pelos Estados-Membros.

10 O artigo 6.º da directiva «habitats», que prescreve as medidas de conservação para as referidas zonas, dispõe:

«[…]

2. Os Estados-Membros tomarão as medidas adequadas para evitar, nas zonas especiais de conservação, a deterioração dos habitats naturais e dos habitats de espécies, bem como as perturbações que atinjam as espécies para as quais as zonas foram designadas, na medida em que essas perturbações possam vir a ter um efeito significativo, atendendo aos objectivos da presente directiva.

3. Os planos ou projectos não directamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas susceptíveis de afectar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos, serão objecto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objectivos de conservação do mesmo. Tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre o sítio e sem prejuízo do disposto no n.º 4, as autoridades nacionais competentes só autorizarão esses planos ou projectos depois de se terem assegurado de que não afectarão a integridade do sítio em causa e de terem auscultado, se necessário, a opinião pública.

4. Se, apesar de a avaliação das incidências sobre o sítio ter levado a conclusões negativas e na falta de soluções alternativas, for necessário realizar um plano ou projecto por outras razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo as de natureza social ou económica, o Estado-Membro tomará todas as medidas compensatórias necessárias para assegurar a protecção da coerência global da rede Natura 2000. O Estado-Membro informará a Comissão das medidas compensatórias adoptadas.

[…]»

11 Nos termos do artigo 7.º da directiva «habitats»:

«As obrigações decorrentes dos n.os 2, 3 e 4 do artigo 6.º substituem as decorrentes do n.º 4, primeira frase, do artigo 4.º da [d]irectiva ["aves"], no respeitante às zonas de protecção especial classificadas nos termos do n.º 1 do artigo 4.º ou analogamente reconhecidas nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da presente directiva a partir da data da sua entrada em aplicação ou da data da classificação ou do reconhecimento pelo Estado-Membro nos termos da [d]irectiva ["aves"], se esta for posterior.»

Directiva 2001/77

12 O segundo considerando da Directiva 2001/77 dispõe:

«A promoção da electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis é uma alta prioridade [da União] por razões de segurança e diversificação do abastecimento de energia, de protecção ambiental, bem como de coesão social e económica. […]»

13 Em conformidade com o seu artigo 1.º, a Directiva 2001/77 «destina-se a promover o aumento da contribuição das fontes de energia renováveis para a produção de electricidade no mercado interno da electricidade e criar uma base para um futuro quadro comunitário neste sector».

14 O artigo 6.º da referida directiva, intitulado «Processos administrativos», prevê no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros ou organismos competentes por eles designados devem avaliar o quadro legislativo e regulamentar existente relativamente aos processos de autorização, ou aos outros processos previstos no artigo 4.º da Directiva 96/92/CE, aplicáveis a centrais produtoras de electricidade a partir de fontes de energia renováveis, por forma a:

— reduzir as barreiras regulamentares e não regulamentares ao aumento da produção de electricidade a partir de fontes de energia renováveis,

— simplificar e acelerar os procedimentos ao nível administrativo adequado, e

— assegurar que as normas sejam objectivas, transparentes e não discriminatórias e tomam em devida consideração as particularidades das diversas tecnologias que utilizam fontes de energia renováveis.»

Directiva 2009/28

15 O artigo 13.º da Directiva 2009/28, sob a epígrafe «Procedimentos administrativos, regulamentos e códigos», dispõe no seu n.º 1:

«Os Estados-Membros devem assegurar que as regras nacionais relativas aos processos de autorização, certificação e licenciamento aplicáveis a instalações e infra-estruturas associadas da rede de transporte e distribuição destinadas à produção de electricidade, aquecimento ou arrefecimento a partir de fontes de energia renováveis e ao processo de transformação de biomassa em biocombustíveis ou outros produtos energéticos sejam proporcionadas e necessárias.

Os Estados-Membros devem, em especial, tomar as medidas adequadas para assegurar que:

[…]

c) Os procedimentos administrativos sejam simplificados e acelerados ao nível administrativo adequado;

d) As regras que regem a autorização, certificação e licenciamento sejam objectivas, transparentes, proporcionadas, não estabeleçam discriminações entre os requerentes e tenham plenamente em conta as particularidades de cada uma das tecnologias energéticas renováveis;

[…]

f) Sejam estabelecidos procedimentos de autorização menos pesados e simplificados, nomeadamente mediante simples notificação, se o enquadramento regulamentar o permitir, para os projectos de menores dimensões e, se for caso disso, para os dispositivos descentralizados de produção de energia a partir de fontes renováveis.»

16 Em conformidade com o seu artigo 26.º, a Directiva 2009/28 revogou, com efeitos a partir de 1 de Abril de 2010, os artigos 2.º, 3.º, n.º 2, e 4.º a 8.º da Directiva 2001/77. Esta será completamente revogada a partir de 1 de Janeiro de 2012.

17 O artigo 27.º, n.º 1, da Directiva 2009/28 dispõe:

«Sem prejuízo dos n.ºs 1, 2 e 3 do artigo 4.º, os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva até 5 de Dezembro de 2010.

[…]»

Legislação nacional

18 A Directiva 2001/77 foi transposta para o direito italiano pelo Decreto Legislativo n.º 387 (decreto legislativo n.º 387), de 29 de Dezembro de 2003 (GURI n.º 25, de 31 de Janeiro de 2004, suplemento ordinário do GURI n.º 17), conforme alterado pela Lei n.º 244 de 2007 (legge n.º 244), de 24 de Dezembro de 2007 (GURI n.º 300, de 28 de Dezembro de 2007, suplemento ordinário do GURI n.º 285), cujo artigo 12.º transpõe o conteúdo do artigo 6.º da dita directiva, relativo aos processos de autorização das centrais produtoras de electricidade a partir de fontes de energia renováveis.

19 Este artigo 12.º, intitulado «Racionalização e simplificação dos processos de autorização», prevê o seguinte:

«[…]

A construção e a exploração das centrais produtoras de electricidade alimentadas por fontes de energia renováveis […] ficam sujeitas a uma autorização única, a conceder pela região ou pelas províncias delegadas, no respeito pela legislação em vigor em matéria de protecção do ambiente, da paisagem e do património histórico e artístico, eventualmente em derrogação à legislação em matéria de urbanismo […]

[…]

[…] Em aplicação das orientações [para a tramitação do processo referido no n.º 3], as regiões podem indicar zonas e sítios que não sejam adequados a certos tipos de centrais […]»

20 O artigo 1.º, n.º 1226, da Lei financeira n.º 296 (legge finanzaria n.º 296), de 27 de Dezembro de 2006 (GURI n.º 299, de 27 de Dezembro de 2006, suplemento ordinário do GURI n.º 244), atribui ao Ministro do Ambiente e do Ordenamento do Território e do Mar competência para, por decreto, definir os critérios mínimos uniformes com base nos quais as regiões devem adoptar as medidas de conservação.

21 Por Decreto do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território e do Mar, de 17 de Outubro de 2007, intitulado «Critérios mínimos uniformes para a definição das medidas de conservação relativas às zonas especiais de conservação (ZEC) e às zonas de protecção especial (ZPE)» (GURI n.º 258, de 6 de Novembro de 2007, a seguir «Decreto de 17 de Outubro de 2007»), foi imposta às regiões e às províncias autónomas a obrigação de proibir a realização de novas centrais eólicas não destinadas ao autoconsumo em todas as ZPE.

22 O Decreto de 17 de Outubro de 2007 dispõe no seu artigo 5.º, n.º 1, intitulado «Critérios mínimos uniformes para a definição das medidas de conservação para todas as ZPE»:

«As regiões e províncias autónomas devem adoptar, nos termos constantes do artigo 3.º, n.º 1, do presente decreto, em relação a todas as ZPE, as seguintes proibições:

[…]

l) a instalação de novos geradores eólicos, com excepção daqueles em relação aos quais, à data da adopção do presente acto, tenha já sido dado início o processo de autorização com a apresentação do projecto. Os organismos competentes devem avaliar os efeitos do projecto, tendo em conta os ciclos biológicos das espécies para as quais tenha sido designado o local, após consulta do INFS (Instituto Nacional da Fauna

Selvagem). Poderão também ser excluídos os trabalhos de substituição e de modernização, incluindo de natureza tecnológica, que não impliquem um maior impacto no local em relação aos objectivos de conservação das ZPE, e os geradores eólicos destinados ao autoconsumo com uma potência total não superior a 20 kW. […]»

Regulamentação da Regione Puglia

23 O artigo 2.º da Lei regional n.º 31, de 21 de Outubro de 2008, relativa às normas aplicáveis em matéria de produção de energia através de fontes renováveis e de redução das emissões poluentes, e em matéria ambiental (a seguir «Lei regional n.º 31»), dispõe:

«[…]

(6) Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da [d]irectiva ["habitats"], bem como dos artigos 4.º e 6.º do respectivo regulamento de execução adoptado pelo Decreto n.º 357 do Presidente da República, de 8 de Setembro de 1997, conforme alterado […], não é permitido instalar geradores eólicos não destinados ao autoconsumo nos SIC e nas ZPE que fazem parte da rede […] Natura 2000 […].[…]

(8) A proibição estabelecida nos [n.os] 6 e 7 *supra* estende-se a uma zona tampão de 200 metros.»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

24 A Eolica di Altamura declara ter adquirido à sociedade Alburni Srl os direitos relativos a um projecto de instalação de um parque eólico, não destinado ao autoconsumo, em terrenos pertencentes à Azienda Agro-Zootecnica Franchini, incluindo no perímetro do Parque Nacional da Alta Murgia, zona protegida classificada como SIC e ZPE «pSIC/ZPE IT 9120007 Murgia Alta».

25 Tanto o pedido de não oposição prévia do organismo responsável pelo parque como o pedido de compatibilidade ambiental apresentado à Regione Puglia foram indeferidos por decisões, respectivamente, de 1 de Setembro de 2006, do organismo responsável pelo parque, e de 4 de Julho de 2007, da Regione Puglia.

26 O indeferimento desta última foi justificado através de uma remissão para as disposições regionais pertinentes nos termos das quais, por um lado, em relação à escolha da localização dos geradores eólicos, as zonas SIC e ZPE previstas pelas directivas «habitats» e «aves» são consideradas totalmente «inapropriadas» e, por outro lado, não existindo um plano de regulação dos geradores eólicos, os SIC e as ZPE acima mencionados são considerados zonas «inadequadas».

27 A Azienda Agro-Zootecnica Franchini e a Eolica di Altamura interpuseram recurso no Tribunale amministrativo regionale per la Puglia das decisões de indeferimento e das disposições regulamentares pertinentes da Regione Puglia.

28 Por decisão de 17 de Setembro de 2008, esse órgão jurisdicional deu provimento ao referido recurso e anulou, consequentemente, as referidas disposições regulamentares pelas quais a Regione Puglia tinha imposto a proibição absoluta de instalar geradores eólicos nos SIC e nas ZPE previstos pelas directivas «habitats» e «aves».

29 No entanto, durante o processo que culminou na referida decisão, a Regione Puglia aprovou o Regulamento regional n.º 15, de 18 de Julho de 2008, que tem também por objecto medidas de conservação na acepção das referidas directivas e do Decreto n.º 357.

30 No processo principal pendente no órgão jurisdicional de reenvio, as sociedades Azienda Agro-Zootecnica Franchini e Eolica di Altamura pretendem, assim, que seja anulado o artigo 5.º, n.ºs 1, alínea n), 4, e 4-A, do Regulamento regional n.º 15, nos termos do qual é, no essencial, proibida a instalação de novos geradores eólicos em todas as ZPE que constituem a rede Natura 2000, estendendo-se essa proibição a uma zona tampão de 500 metros. Essas sociedades alegam, designadamente, a violação dos princípios consagrados na Directiva 2001/77.

31 A Regione Puglia pede que o recurso seja declarado inadmissível ou que lhe seja negado provimento.

32 No decurso do processo principal, entrou em vigor a Lei regional n.º 31. Esta prevê, no artigo 2.º, n.º 6, a proibição de instalar geradores eólicos novos, não destinados ao autoconsumo, em todos os sítios da rede Natura 2000, isto é, também em todos os sítios de importância comunitária designados em conformidade com a directiva «habitats».

33 O órgão jurisdicional de reenvio entende que o artigo 2.º, n.º 6, da referida lei regional é imediatamente aplicável ao projecto de parque eólico apresentado pela Azienda Agro-Zootecnica Franchini e pela Eolica di Altamura. Com efeito, esta disposição aplica-se ao pedido de autorização e de compatibilidade ambiental apresentado por estas sociedades desde a data da entrada em vigor da Lei regional n.º 31 (isto é, desde 8 de Novembro de 2008), independentemente de qualquer avaliação concreta do impacto ou efeito ambiental.

34 Nestas condições, o Tribunale amministrativo regionale per la Puglia decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«As disposições do artigo 1.º, [n.º] 1226, da Lei n.º 296 […], conjugadas com o artigo 5.º, [n.º 1], do Decreto […] de 17 de Outubro de 2007, e o artigo 2.º, [n.º 6], da Lei regional n.º 31 […] são compatíveis com o direito [da União], em especial com os princípios que se podem inferir das Directivas 2001/77[…] e 2009/28[…] e das [directivas "aves"] e ["habitats"], na medida em que proíbem, de modo absoluto e indiferenciado, a instalação de geradores eólicos não destinados ao autoconsumo nos SIC e nas ZPE que constituem a rede [Natura 2000], em vez de prever a realização de uma avaliação adequada do impacto ambiental que analise os efeitos do projecto individual no sítio específico objecto da intervenção?»

Quanto à questão prejudicial

35 A título preliminar, importa recordar que, no âmbito de um reenvio prejudicial, embora o Tribunal de Justiça não seja competente para se pronunciar sobre a compatibilidade de uma medida nacional com o direito da União, é, todavia, competente para fornecer ao órgão jurisdicional nacional todos os elementos de interpretação do direito da União que lhe possam permitir apreciar essa compatibilidade com vista à resolução do litígio que lhe foi submetido (v., designadamente, acórdãos de 21 de Setembro de 2000, Borawitz, C-124/99, Colect., p. I-7293, n.º 17; de 8 de Junho de 2006, WWF Italia e o., C-60/05, Colect., p. I-5083, n.º 18; e de 22 de Maio de 2008, citiworks, C-439/06, Colect., p. I-3913, n.º 21).

36 Nesta perspectiva, importa considerar que o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, ao Tribunal de Justiça, se as directivas «habitats» e «aves», 2001/77 e 2009/28 devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma regulamentação

que proíbe a instalação de geradores eólicos não destinados ao autoconsumo nos sítios de importância comunitária que pertencem à rede Natura 2000, sem uma avaliação prévia do impacto ambiental do projecto individual no sítio especificamente em causa.

Quanto à interpretação das directivas «habitats» e «aves»

37 Para responder à questão submetida, há que examinar se as directivas «aves» e «habitats», mais particularmente o artigo 6.º, n.º 3, desta última, se opõem a uma regulamentação como a que está em causa no processo principal.

38 Segundo as sociedades recorrentes no processo principal, este tipo de regulamentação não tem em conta o sistema instaurado pelas directivas «habitats» e «aves». A este respeito, alegam que o regime de protecção instituído por estas directivas não proíbe toda a actividade no interior das zonas pertencentes à rede Natura 2000, mas condiciona apenas a autorização das referidas actividades à realização de uma avaliação prévia das incidências no ambiente nos termos do artigo 6.º, n.º 3, da directiva «habitats». Uma regulamentação como a que está em causa no processo principal, que proíbe de forma absoluta a instalação de novos geradores eólicos nos sítios que pertencem à referida rede sem uma avaliação prévia do plano ou do projecto no sítio especifico, tem, portanto, como consequência esvaziar de todo o conteúdo o sistema previsto pelas directivas «habitats» e «aves».

39 A Comissão e a Regione Puglia contestam esta argumentação. Sustentam que o artigo 6.º, n.º 3, da directiva «habitats» não é aplicável quando um plano ou um projecto é proibido numa zona que faz parte da rede Natura 2000. A este respeito, observam que o facto de certas actividades poderem ser autorizadas no interior dos sítios

pertencentes à referida rede não significa, contudo, que essas intervenções devam sempre ocorrer. A Comissão recorda que, além disso, o artigo 193.º TFUE autoriza os Estados-Membros a manter ou introduzir, sob certas condições, medidas de protecção do ambiente reforçadas.

40 Importa assinalar, desde logo, que, como foi observado pelas partes no processo principal, o regime de protecção que as directivas «habitats» e «aves» conferem aos sítios pertencentes à rede Natura 2000 não proíbe toda a actividade humana no interior destes sítios, mas condiciona apenas a autorização das referidas actividades a uma avaliação prévia das incidências no ambiente do projecto em causa. Assim, nos termos do artigo 6.º, n.º 3, primeiro período, da directiva «habitats» — aplicável, em conformidade com o artigo 7.º da referida directiva, às zonas classificadas nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da directiva «aves», ou analogamente reconhecidas nos termos do n.º 2 do artigo 4.º da mesma directiva —, os planos ou projectos não directamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários a essa gestão, mas susceptíveis de afectar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos, serão objecto de uma avaliação das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objectivos de conservação do mesmo.

41 Além disso, resulta de jurisprudência constante que o accionamento do mecanismo de protecção do ambiente previsto no artigo 6.º, n.º 3, da directiva «habitats» exige a existência de uma probabilidade ou de um risco de que o plano ou o projecto afecte o sítio em questão de forma significativa (v., designadamente, acórdãos de 7 de Setembro de 2004, Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, Colect., p. I-7405, n.ºs 40 e 43, e de 4 de Outubro de 2007, Comissão/Itália, C-179/06, Colect., p. I-8131, n.º 33).

42 Consequentemente, verifica-se que o legislador da União pretendeu criar um mecanismo de protecção que só é accionado na eventualidade de um plano ou de um projecto representar um risco para um sítio pertencente à rede Natura 2000.

43 É à luz destas considerações que importa examinar se as directivas «habitats» e «aves» se opõem a uma regulamentação nacional e regional como a que está em causa no processo principal.

44 Ora, resulta dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça que essa regulamentação comporta a proibição de construir novos geradores eólicos não destinados ao autoconsumo nos SIC e nas ZPE que fazem parte da rede Natura 2000. Esta proibição estende-se a uma zona tampão de 200 metros.

45 Essa regulamentação tem como consequência a recusa automática de todo o plano ou de todo o projecto que tenha por objecto uma nova instalação eólica num desses sítios, sem que seja realizada uma avaliação do impacto ambiental do plano ou do projecto no sítio concreto.

46 Por conseguinte, impõe-se constatar que essa regulamentação estabelece um regime de protecção dos sítios pertencentes à rede Natura 2000 mais estrito do que o instituído pelas directivas «habitats» e «aves».

47 Consequentemente, como considerou o advogado-geral no n.º 33 das suas conclusões, para poder responder ao órgão jurisdicional de reenvio, é necessário determinar se, e em que condições, o direito da União permite aos Estados-Membros estabelecer medidas nacionais de protecção mais estritas do que as previstas pelas referidas directivas.

48 A este respeito, importa assinalar que a regulamentação da União, no domínio do ambiente, não pretende alcançar uma harmonização completa (v., designadamente, acórdãos de 22 de Junho de 2000, Fornasar e o., C-318/98, Colect., p. I-4785, n.º 46, e de 14 de Abril de 2005, Deponiezweckverband Eiterköpfe, C-6/03, Colect., p. I-2753, n.º 27).

49 Nos termos do artigo 14.º da directiva «aves», os Estados-Membros podem tomar medidas de protecção mais estritas do que as previstas nessa directiva.

50 A directiva «habitats» não contém uma disposição equivalente ao artigo 14.º da directiva «aves». No entanto, na medida em que esta directiva foi adoptada com base no artigo 192.º TFUE, há que salientar que o artigo 193.º TFUE prevê que os Estados-Membros podem adoptar medidas de protecção reforçadas. Este artigo submete essas medidas apenas à condição de serem compatíveis com o Tratado FUE e de serem notificadas à Comissão. O Tribunal de Justiça decidiu, assim, que, «no âmbito da política comunitária do ambiente, desde que uma medida nacional prossiga os mesmos objectivos que uma directiva, a ultrapassagem das exigências mínimas nesta estabelecidas está prevista e é permitida pelo artigo 176.º CE, nas condições nele estatuídas» (v. acórdão Deponiezweckverband Eiterköpfe, já referido, n.º 58).

51 Ora, resulta tanto dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça como das intervenções das partes na audiência que a regulamentação nacional e regional em causa no processo principal tem como objectivo essencial a conservação das zonas pertencentes à rede Natura 2000, designadamente a protecção dos habitats das aves selvagens em face dos perigos que os geradores eólicos podem representar para estas.

52 Daqui resulta que uma regulamentação como a que está em causa no processo principal, que, a fim de proteger as populações de aves selvagens que vivem nas zonas protegidas pertencentes à rede Natura 2000, proíbe de forma absoluta a construção de novos geradores eólicos nas referidas zonas, prossegue os mesmos objectivos que a directiva «habitats». Na medida em que estabelece um regime mais estrito do que o instituído pelo artigo 6.º desta directiva, constitui, portanto, uma medida de protecção reforçada na acepção do artigo 193.º TFUE.

53 É certo que não decorre dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça que o Governo italiano tenha comunicado estas medidas à Comissão em conformidade com o artigo 193.º TFUE. No entanto, importa salientar que o referido artigo impõe aos Estados-Membros a obrigação de comunicar à Comissão as medidas de protecção reforçadas que entendam manter ou introduzir em matéria de ambiente, mas não sujeita a execução das medidas pretendidas ao acordo ou à oposição da Comissão. Neste contexto, como assinalou o advogado-geral no n.º 38 das suas conclusões, nem a redacção nem o objectivo da disposição examinada permitem, portanto, concluir que o incumprimento da obrigação de notificação que incumbe aos Estados-Membros por força do artigo 193.º TFUE origina, por si só, a ilegalidade das medidas de protecção reforçadas assim adoptadas (v., por analogia, acórdãos de 13 de Julho de 1989, Enichem Base e o., 380/87, Colect., p. 2491, n.ºs 20 a 23; de 23 de Maio de 2000, Sydhavnens Sten & Grus, C-209/98, Colect., p. I-3743, n.º 100; e de 6 de Junho de 2002, Sapod Audic, C-159/00, Colect., p. I-5031, n.ºs 60 a 63).

54 Não é menos certo que as medidas de protecção reforçadas previstas pela regulamentação nacional e regional em causa no processo principal devem igualmente respeitar as outras disposições do Tratado FUE.

55 As recorrentes no processo principal alegaram a este respeito que o objectivo de desenvolvimento de energias novas e renováveis, conforme estabelecido para a política da União pelo artigo 194.º, n.º 1, alínea c), TFUE, deve primar sobre os objectivos de protecção do ambiente prosseguidos pelas directivas «habitats» e «aves».

56 A este respeito, bastar recordar que o artigo 194.º TFUE enuncia no seu n.º 1 que a política da União no domínio da energia deve ter em conta a exigência de preservação e melhoria do ambiente.

57 Além disso, uma medida como a que está em causa no processo principal, que proíbe apenas a instalação de novos geradores eólicos não destinados ao autoconsumo nos sítios que pertencem à rede Natura 2000, podendo os geradores eólicos destinados ao autoconsumo com uma potência igual ou inferior a 20 KW ser excluídos, não é, pelo seu alcance limitado, susceptível de pôr em perigo o objectivo da União de desenvolvimento de energias novas e renováveis.

58 Consequentemente, importa concluir que as directivas «aves» e «habitats», designadamente o artigo 6.º, n.º 3, desta última, não se opõem a uma medida nacional de protecção reforçada que prevê a proibição absoluta de instalar geradores eólicos não destinados ao autoconsumo no interior das zonas pertencentes à rede Natura 2000 sem uma avaliação do impacto ambiental do projecto ou do plano especifico no sítio em causa que pertence à referida rede.

Quanto à interpretação das Directivas 2001/77 e 2009/28

59 Importa examinar se as Directivas 2001/77 e 2009/28 devem ser interpretadas no sentido de que se opõem a uma regulamentação como a que está em causa no processo principal.

60 No que respeita, por um lado, à Directiva 2001/77, o seu artigo 1.º enuncia que esta se destina a promover o aumento da contribuição das fontes de energia renováveis para a produção de electricidade no mercado interno da electricidade e a criar uma base para um futuro quadro comunitário neste sector.

61 Para este fim, o artigo 6.º, n.º 1, da Directiva 2001/77 obriga os Estados-Membros a avaliar o quadro legislativo e regulamentar relativamente aos processos administrativos, designadamente de autorização, aplicáveis a centrais produtoras de electricidade a partir de fontes de energia renováveis. Este processo de avaliação visa objectivos de racionalização e de redução de obstáculos administrativos, bem como verificar que as normas aplicáveis a este tipo de instalações sejam objectivas, transparentes e não discriminatórias.

62 Ora, verifica-se que o órgão jurisdicional de reenvio tem dúvidas no que respeita à conformidade da regulamentação nacional e regional em causa no processo principal com os referidos critérios. Na audiência, as recorrentes no processo principal alegaram, além disso, que tal regulamentação discriminava as instalações eólicas relativamente a outras actividades industriais sujeitas ao regime de avaliação prévia instituído pelo artigo 6.º, n.º 3, da directiva «habitats».

63 A este respeito, há que observar, antes de mais, que uma proibição total de construir novos geradores eólicos em zonas pertencentes à rede Natura 2000, que resulta de uma disposição legislativa, não é contrária aos objectivos de racionalização e de redução de obstáculos administrativos e constitui, em princípio, um processo suficientemente transparente e objectivo.

64 Em seguida, quanto ao carácter discriminatório da medida, cumpre recordar que a proibição de discriminação prescrita pelo artigo 6.º, n.º 1, da Directiva 2001/77 não é senão a expressão específica do princípio geral da igualdade, que faz parte dos princípios fundamentais do direito da União e que proíbe que situações comparáveis sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes sejam tratadas de modo igual, excepto se esse tratamento for objectivamente justificado (v., designadamente, acórdãos de 5 de Outubro de 1994, Alemanha/Conselho, C-280/93, Colect., p. I-4973, n.º 67; de 3 de Maio de 2007, Advocaten voor de Wereld, C-303/05, Colect., p. I-3633,

n.º 56; e de 16 de Dezembro de 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e o., C-127/07, Colect., p. I-9895, n.º 23).

65 Ora, no caso em apreço, incumbe ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a diferença de tratamento entre os projectos de construção dos geradores eólicos e os projectos relativos a outras actividades industriais propostas para sítios pertencentes à rede Natura 2000 se pode fundar nas diferenças objectivas existentes entre estes dois tipos de projectos.

66 Neste contexto, esse órgão jurisdicional deve ter em conta as especificidades das centrais eólicas, atendendo designadamente aos perigos que estas podem representar para as aves, como os riscos de colisão, as perturbações e deslocações, o efeito «de barreira» que força as aves a mudar de direcção ou a perda ou a degradação dos habitats.

67 No que respeita, por outro lado, à Directiva 2009/28, importa assinalar que, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, desta, «[o]s Estados-Membros devem assegurar que as regras nacionais relativas aos processos de autorização, certificação e licenciamento aplicáveis a instalações e infra-estruturas associadas da rede de transporte e distribuição destinadas à produção de electricidade, aquecimento ou arrefecimento a partir de fontes de energia renováveis [...] sejam proporcionadas e necessárias». Nomeadamente, os Estados-Membros devem tomar as medidas adequadas para que as referidas regras sejam «objectivas, transparentes, proporcionadas, não estabeleçam discriminações entre os requerentes e tenham plenamente em conta as particularidades de cada uma das tecnologias energéticas renováveis».

68 É certo que, como observou a Comissão nas suas alegações, o prazo de transposição da Directiva 2009/28, fixado para 5 de Dezembro de 2010, ainda não tinha expirado à data em que a decisão de reenvio foi proferida, a saber, em 23 de Setembro de 2009.

69 No entanto, como o Tribunal de Justiça já decidiu e na medida em que a Directiva 2009/28 já tinha entrado em vigor no momento dos factos do processo principal, a interpretação desta solicitada pelo órgão jurisdicional de reenvio deve ser considerada útil (v., neste sentido, acórdão de 23 de Abril de 2009, VTB-VAB e Galatea, C-261/07 e C-299/07, Colect., p. I-2949, n.os 29 a 41).

70 Com efeito, por um lado, resulta da jurisprudência que se pode considerar que são abrangidas pelo âmbito de aplicação de uma directiva não somente as disposições nacionais cujo objectivo declarado é transpor a referida directiva mas também, a partir da data de entrada em vigor da referida directiva, as disposições nacionais preexistentes, susceptíveis de garantir a conformidade do direito nacional com essa directiva (v., neste sentido, acórdão de 7 de Setembro de 2006, Cordero Alonso, C-81/05, Colect., p. I-7569, n.º 29).

71 Por outro lado, resulta, de qualquer forma, de jurisprudência assente que, durante o prazo de transposição de uma directiva, os Estados-Membros seus destinatários devem abster-se de adoptar disposições susceptíveis de comprometer seriamente a obtenção do resultado prescrito por essa directiva (acórdãos de 18 de Dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Colect., p. I-7411, n.º 45; de 8 de Maio de 2003, ATRAL, C-14/02, Colect., p. I-4431, n.º 58; e de 22 de Novembro de 2005, Mangold, C-144/04, Colect., p. I-9981, n.º 67).

72 Por estas razões, contrariamente ao sustentado pela Comissão, há que responder à parte da questão submetida pelo órgão jurisdicional de reenvio relativa à interpretação da Directiva 2009/28, designadamente à luz do princípio da proporcionalidade que o artigo 13.º desta consagrou em relação aos processos administrativos de autorização aplicáveis a centrais de produção de energia renovável.

73 A este respeito, importa recordar que o princípio da proporcionalidade enunciado no artigo 13.º da Directiva 2009/28, que faz parte dos princípios gerais do direito da União, exige que as medidas adoptadas pelos Estados-Membros neste domínio não ultrapassem os limites do adequado e necessário à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, entendendo-se que, quando exista uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos rígida e os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos pretendidos (v., designadamente, acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 13, e de 5 de Outubro de 1994, Crispoltoni e o., C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.º 41).

74 Compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar a proporcionalidade da medida nacional em causa. Esse órgão jurisdicional deve designadamente ter em conta o facto de a regulamentação em causa no processo principal apenas dizer respeito aos geradores eólicos, com exclusão de outras formas de produção de energia renovável como as instalações fotovoltaicas. Além disso, a proibição aplica-se exclusivamente às novas centrais eólicas para fins comerciais, estando os geradores eólicos destinados ao autoconsumo com uma potência igual ou inferior a 20 KW excluídos do âmbito de aplicação dessa proibição.

75 Decorre de todas as considerações precedentes que as directivas «habitats» e «aves», bem como as Directivas 2001/77 e 2009/28, devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a uma regulamentação que proíbe a instalação de geradores eólicos não destinados ao autoconsumo em sítios pertencentes à rede Natura 2000, sem uma avaliação prévia do impacto ambiental do projecto no sítio especificamente em causa, desde que os princípios da não discriminação e da proporcionalidade sejam respeitados.

Quanto às despesas

76 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 efectuadas 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:

A Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, a Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens, a Directiva 2001/77/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Setembro de 2001, relativa à promoção da electricidade produzida a partir de fontes de energia renováveis no mercado interno da electricidade, e a Directiva 2009/28/ /CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis que altera e subsequentemente revoga as Directivas 2001/77/CE e 2003/30/CE, devem ser interpretadas no sentido de que não se opõem a uma regulamentação que proíbe a instalação de geradores eólicos não destinados ao autoconsumo em sítios pertencentes à rede ecológica europeia Natura 2000, sem uma avaliação prévia do impacto ambiental do projecto no sítio especificamente em causa, desde que os princípios da não discriminação e da proporcionalidade sejam respeitados.

Assinaturas