Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

18 de abril de 2013*

«Diretiva 2001/42/CE — Avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente — Artigo 3.º, n.os 4 e 5 — Especificação do tipo de planos suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente — Planos de urbanização de 'desenvolvimento interno' dispensados de avaliação ambiental em virtude da legislação nacional — Apreciação errada do requisito qualitativo do 'desenvolvimento interno' — Inexistência de efeitos na validade do plano de urbanização — Ofensa ao efeito útil da diretiva»

No processo C-463/11,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg (Alemanha), por decisão de 27 de julho de 2011, entrado no Tribunal de Justiça em 6 de setembro de 2011, no processo

L

contra

M,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: L. Bay Larsen (relator), presidente de secção, J. Malenovský, U. Lõhmus, M. Safjan e A. Prechal, juízes,

advogado-geral: M. Wathelet,

secretário: A. Impellizzeri, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 18 de outubro de 2012,

vistas as observações apresentadas:

— em representação de L, por G. Rehmann, Rechtsanwalt,

— em representação de M, por D. Weiblen, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo alemão, por T. Henze e K. Petersen, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo helénico, por G. Karipsiades, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão Europeia, por F. Bulst e P. Oliver, na qualidade de agentes,

* Língua do processo: alemão.

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 19 de dezembro de 2012,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação do artigo 3.º, n.os 4 e 5, da Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente (JO L 197, p. 30, a seguir «diretiva»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe L a M, um município, relativo à validade de um plano de urbanização que foi elaborado por este sem a realização de uma avaliação ambiental nos termos da diretiva.

Quadro jurídico

Direito da União

3 Nos termos do artigo 1.º da diretiva, esta tem por objetivo estabelecer um nível elevado de proteção do ambiente e contribuir para a integração das considerações ambientais na preparação e aprovação de planos e programas, com vista a promover um desenvolvimento sustentável. Para tal, visa garantir que determinados planos e programas, suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, sejam sujeitos a uma avaliação ambiental em conformidade com o nela disposto.

4 O artigo 3.º da diretiva, que define o âmbito de aplicação desta, dispõe:

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

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

a) que tenham sido preparados para […] [o] ordenamento urbano e rural ou [a] utilização dos solos, e que constituam enquadramento para a futura aprovação dos projetos enumerados nos anexos I e II da Diretiva 85/337/CEE[do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9), conforme alterada pela Diretiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de março de 1997 (JO L 73, p. 5)];

[…]

3. Os planos e programas referidos no n.º 2 em que se determine a utilização de pequenas áreas a nível local […] só devem ser objeto de avaliação ambiental no caso de os Estados-Membros determinarem que os referidos planos e programas são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

4. Os Estados-Membros devem determinar se os planos e programas que não os referidos no n.º 2 que constituam enquadramento para a futura aprovação de projetos, são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

5. Os Estados-Membros devem determinar se os planos ou programas referidos nos n.os 3 e 4 são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, quer por uma investigação caso a caso, quer pela especificação de tipos de planos e programas, quer por uma combinação de ambas as metodologias.

Para esse efeito, os Estados-Membros terão sempre em consideração os critérios pertinentes definidos no anexo II, a fim de garantir que os planos e programas com eventuais efeitos significativos sobre o ambiente sejam abrangidos pela presente diretiva.

[…]»

5 O anexo II da diretiva enumera os critérios de determinação da probabilidade de efeitos significativos a que se refere o n.º 5 do artigo 3.º desta diretiva.

Direito alemão

6 O Código do Urbanismo (Baugesetsbuch), na sua versão consolidada de 23 de setembro de 2004 (BGBl. 2004 I, p. 2414), conforme alterada pela Lei de 22 de julho de 2011 (BGBl. 2011 I, p. 1509, a seguir «BauGB»), regulamenta a planificação urbana.

7 Resulta do § 1, n.º 6, ponto 7, do BauGB que, durante a elaboração dos planos diretores municipais («Bauleitpläne»), os municípios têm em conta, nomeadamente, os interesses da proteção do ambiente, incluindo a proteção da natureza e a preservação das paisagens.

8 Os referidos planos diretores municipais, que revestem a forma de um plano de utilização de solos («Flächennutzungsplan») ou de um plano de urbanização («Bebauungsplan»), são elaborados, concluídos ou alterados segundo um procedimento *standard* (§§ 2 e seguintes do BauGB), a menos que seja possível recorrer ao procedimento simplificado (§ 13 do BauGB) ou, no caso dos planos de urbanização de desenvolvimento interno, a um procedimento acelerado (§ 13a do BauGB).

9 A Lei de adaptação da legislação de urbanismo ao direito europeu (Europarechtsanpassungsgesetz Bau), de 24 de junho de 2004 (BGB1. 2004 I, p. 1359), visa transpor a diretiva para o direito alemão. Esta lei integrou a avaliação ambiental no procedimento *standard* de elaboração de planos diretores municipais.

10 No que respeita a este procedimento *standard*, o § 2, n.ºs 3 e 4, do BauGB dispõe:

«(3) Na elaboração dos planos diretores municipais, há que determinar e avaliar os interesses que se afigurem relevantes em termos de ponderação [nomeadamente dos interesses públicos e privados].

(4) Tendo em conta os interesses ambientais previstos no § 1, n.º 6, ponto 7 […]; deve ser levada a cabo uma avaliação ambiental; esta avaliação consistirá em determinar os prováveis efeitos significativos no ambiente, em descrevê-los e avaliá-los num relatório sobre o ambiente […]»

11 No que respeita ao procedimento simplificado, o § 13, n.º 3, primeiro período, do BauGB prevê que «[este] é realizado sem avaliação ambiental em aplicação do § 2, n.º 4 […]».

12 No que respeita ao procedimento acelerado, o § 13a do BauGB especifica:

«(1) Um plano de urbanização para a recuperação de superfícies, a compactação ou outras medidas de desenvolvimento interno ('plano de urbanização de desenvolvimento interno' ['Bebauungsplan der Innenentwicklung']) pode ser elaborado através de um procedimento acelerado. O plano de urbanização só poderá ser elaborado segundo um procedimento acelerado se tiver […] uma área de construção total

1. inferior a 20 000 m^2 […]

[…]

[…] O procedimento acelerado é excluído quando o plano de urbanização cria as condições de licitude de projetos que devem, eles próprios, ser obrigatoriamente sujeitos a uma avaliação ambiental em aplicação da lei sobre a avaliação dos efeitos no ambiente ou do direito do *Land*. O procedimento acelerado é igualmente excluído quando existem motivos para pensar que os interesses protegidos em virtude do § 1, n.º 6, ponto 7, alínea b), são lesados.

(2) No âmbito do procedimento acelerado

1. As disposições relativas ao procedimento simplificado previstas no § 13, n.os 2 e 3, primeiro período, são aplicáveis por analogia;

[…]»

13 O § 214 do BauGB, que faz parte da secção intitulada «Manutenção em vigor dos planos», está redigido nestes termos:

«(1) A violação de disposições de forma e processuais previstas no presente código só tem efeito na validade do plano de utilização dos solos e nos regulamentos municipais adotados ao abrigo deste mesmo código se:

1. Em violação do § 2, n.º 3, os aspetos essenciais dos interesses afetados pelo planeamento, que o município conhecia ou devia conhecer, não tenham sido determinados ou avaliados corretamente, se esse vício seja evidente e tenha afetado o resultado do procedimento;

[…]

(2a) No que se refere aos planos de urbanização estabelecidos através de um procedimento acelerado em aplicação do § 13a, as disposições seguintes acrescem às dos n.os 1 e 2 *supra*:

1. A violação de disposições de forma e processuais e de disposições relativas à relação entre o plano de urbanização e o plano de utilização dos solos não tem efeitos na validade do plano de urbanização, incluindo quando tenha a sua origem numa apreciação errada do requisito [qualitativo] previsto no § 13a, n.º 1, primeiro período.

[…]»

Litígio no processo principal e questão prejudicial

14 Em 14 de setembro de 2005, M decidiu elaborar um plano de urbanização segundo o procedimento *standard* previsto no § 2, n.º 4, do BauGB para uma zona de uma superfície de 37 806 m^2 a fim de levar a cabo uma ordenação a partir da urbanização existente e de a completar com novas zonas residenciais na periferia.

15 No âmbito do inquérito público organizado após esta decisão, L e outras pessoas suscitaram objeções contra esse plano, nomeadamente por razões de proteção do ambiente.

16 Em 23 de abril de 2008, M aprovou um projeto para uma zona mais pequena. Decidiu elaborar o correspondente plano de urbanização segundo o procedimento acelerado previsto no § 13a do BauGB.

17 Da fundamentação da decisão de M decorre que o referido plano não é suscetível de produzir efeitos negativos duradouros no ambiente e que o mesmo compreende uma área total de construção de cerca de 11 800 m^2, isto é, abaixo do limite fixado no § 13a, n.º 1, segundo período, ponto 1, do BauGB.

18 Em 26 de abril de 2008, M disponibilizou o plano de urbanização para consulta pública durante um mês, com a possibilidade de serem apresentadas observações. Nessa ocasião, L e outras pessoas reiteraram as suas objeções e exigiram uma avaliação ambiental nos termos da diretiva.

19 Não tendo procedido a essa avaliação, M adotou, em 23 de julho de 2008, o plano de urbanização que é objeto do litígio no processo principal enquanto «plano de urbanização de desenvolvimento interno», sob a forma de um regulamento municipal.

20 Em 31 de julho de 2009, L interpôs um recurso no órgão jurisdicional de reenvio contestando a legalidade desse plano. Sustenta, nomeadamente, que M não teve em conta o facto de estar a urbanizar zonas exteriores à aglomeração, razão pela qual não se podia tratar de um plano de «desenvolvimento interno» na aceção do § 13a do BauGB. M sustenta, em contrapartida, que o recurso ao procedimento acelerado estabelecido no § 13a era legal.

21 O órgão jurisdicional de reenvio considera que o plano em causa não é um plano de urbanização de «desenvolvimento interno» na aceção do § 13a, n.º 1, do BauGB e que, portanto, não podia ser adotado através do procedimento acelerado sem avaliação ambiental, dado que uma parte da área incluída no plano está fora dos limites da zona já construída.

22 Esse órgão jurisdicional considera, por isso, que esse plano foi adotado na sequência de uma apreciação errada do requisito qualitativo do § 13a, n.º 1, primeiro período, do BauGB, nos termos do qual um plano de urbanização para a recuperação de superfícies, a compactação ou outras medidas de desenvolvimento interno pode ser elaborado através de um procedimento acelerado. Todavia, esta apreciação, em virtude do § 214, n.º 2a, ponto 1, do mesmo código, não afeta a validade do referido plano.

23 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio precisa, por um lado, que, ao dispensar de uma avaliação ambiental os planos de urbanização «de desenvolvimento interno» na aceção do § 13a, n.º 1, do BauGB, o legislador nacional utilizou a faculdade prevista no artigo 3.º, n.º 5, da diretiva e estabeleceu esta exceção que determina um tipo especial de plano, tendo em conta os critérios pertinentes estabelecidos no anexo II desta mesma diretiva. Por outro lado, o legislador previu no § 214, n.º 2a, ponto 1, do BauGB que uma violação de disposições processuais, que tem a sua origem no facto de um município ter apreciado erradamente o requisito qualitativo, não tem efeitos na validade do plano em causa.

24 Com base nestas considerações, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre se o legislador nacional, ao combinar o procedimento acelerado do § 13a do BauGB com a disposição relativa à manutenção em vigor dos planos do § 214, n.º 2a, ponto 1, do mesmo código, excedeu os limites da margem de apreciação que o artigo 3.º, n.º 5, da diretiva lhe confere.

25 Nestas condições, o Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça a seguinte questão prejudicial:

«Um Estado-Membro excede os limites da sua margem de apreciação prevista no artigo 3.º, n.ºs 4 e 5, da [diretiva] quando, relativamente a planos de urbanização de um município que determinam a utilização de pequenas superfícies a nível local e estabelecem o enquadramento para a futura aprovação de projetos, mas não estão abrangidos pelo artigo 3.º, n.º 2, da [diretiva], através da definição de um tipo especial de planos de urbanização, caracterizados por um limiar relativo à superfície e por um requisito qualitativo, [tendo em conta] os critérios pertinentes do anexo II da diretiva, dispõe que, [por um lado,] ao elaborar um plano de urbanização desse tipo, não são aplicáveis as normas processuais relativas à avaliação ambiental que normalmente regulam os planos de urbanização[…] e, por outro, estabelece que uma violação destas normas processuais que consiste no facto de o município ter apreciado erradamente o requisito qualitativo é irrelevante para a eficácia jurídica de um plano de urbanização de tipo especial?»

Quanto à questão prejudicial

Quanto à admissibilidade

26 O Governo alemão, sem suscitar expressamente uma exceção de inadmissibilidade, exprimiu as suas dúvidas quanto à pertinência da questão prejudicial para a resolução do litígio no processo principal.

27 Nas suas observações, o referido governo sustenta, no essencial, que o § 214, n.º 2a, ponto 1, do BauGB deve ser interpretado restritivamente e que, em circunstâncias como as que caracterizam a adoção do plano de urbanização em causa no processo principal, esta disposição provavelmente não se aplica.

28 A este respeito, basta recordar que, segundo jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, as questões relativas à interpretação do direito da União submetidas pelo juiz nacional no quadro regulamentar e factual que o mesmo define sob sua responsabilidade, e cuja exatidão não compete ao Tribunal de Justiça verificar, gozam de uma presunção de pertinência. O Tribunal de Justiça só pode recusar responder a um pedido de decisão prejudicial formulado por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação do direito da União solicitada não tem nenhuma relação com a realidade ou com o objeto do litígio do processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para dar uma resposta útil às questões que lhe foram submetidas (acórdão de 12 de outubro de 2010, Rosenbladt, C-45/09, Colet., p. I-9391, n.º 33 e jurisprudência aí referida).

29 Ora, no caso em apreço, a questão submetida é relativa à interpretação do artigo 3.º, n.ºs 4 e 5, da diretiva. Compete exclusivamente ao órgão jurisdicional de reenvio, e não ao Tribunal de Justiça, pronunciar-se sobre a interpretação do direito nacional (acórdão de 28 de junho de 2012, Caronna, C-7/11, n.º 54) e determinar em que medida o § 214, n.º 2a, ponto 1, do BauGB é suscetível de ser aplicado no processo principal. Por outro lado, nada indica, na decisão de reenvio, que a disposição nacional em causa não se poderia aplicar neste processo.

30 Nestas condições, há que julgar admissível o pedido de decisão prejudicial.

Quanto ao mérito

31 A título preliminar, refira-se que o objetivo essencial da diretiva, como resulta do seu artigo 1.º, consiste em submeter os planos e programas suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, na sua elaboração e antes da sua adoção, a uma avaliação ambiental (acórdãos de 22 de setembro de 2011, Valčiukienė e o., C-295/10, Colet., p. I-8819, n.º 37, e de 28 de fevereiro de 2012, Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, C-41/11, n.º 40).

32 Como resulta da decisão de reenvio, o plano de urbanização em causa no processo principal está abrangido pelo artigo 3.º, n.º 4, da diretiva ou, eventualmente, pelo artigo 3.º, n.º 3, desta diretiva. Segundo estas disposições, os Estados-Membros determinam, relativamente aos planos nelas referidos, se são suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente.

33 Nos termos do artigo 3.º, n.º 5, da referida diretiva, esta determinação dos planos suscetíveis de ter efeitos significativos no ambiente, que necessita, assim, de uma avaliação de acordo com a mesma diretiva, é efetuada quer por uma investigação caso a caso, quer pela especificação de tipos de planos, quer por uma combinação de ambas as metodologias.

34 No que respeita aos planos de urbanização, o legislador alemão procedeu a esta determinação ao estabelecer que a elaboração desses planos está, em princípio, submetida a uma avaliação ambiental, mas que o tipo especial de planos de urbanização de desenvolvimento interno, que satisfaz os requisitos estabelecidos no § 13a, n.º 1, do BauGB, é dispensado desta obrigação.

35 A este respeito, importa especificar que a questão submetida se refere, como salientou o advogado-geral no n.º 45 das suas conclusões, à consequência que poderia ter, para o efeito útil da diretiva, uma aplicação conjugada de duas disposições nacionais como as que constam dos §§ 13a e 214, n.º 2a, ponto 1, do BauGB.

36 Com efeito, através da sua questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 3.º, n.º 5, da diretiva, lido em conjugação com o n.º 4 deste mesmo artigo, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual a violação de um requisito qualitativo, imposto pela norma de transposição desta diretiva para dispensar a adoção de um plano de urbanização de um tipo especial de uma avaliação ambiental de acordo com a referida diretiva, não tem efeitos na validade desse plano.

37 A este respeito, importa constatar que uma disposição como o § 214, n.º 2a, ponto 1, do BauGB tem por efeito que os planos de urbanização para a elaboração dos quais uma avaliação ambiental deveria ter sido efetuada em virtude da regulamentação nacional que transpôs o artigo 3.º, n.º 5, da diretiva permanecem válidos mesmo que tenham sido elaborados sem avaliação ambiental nos termos desta.

38 Um tal sistema equivale a privar de qualquer efeito útil o artigo 3.º, n.º 1, da diretiva, que impõe que uma avaliação ambiental seja efetuada para os planos referidos no seu artigo 3.º, n.ºs 3 e 4, e que são suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente.

39 Com efeito, embora seja possível conceber que um tipo especial de plano que preencha o requisito qualitativo previsto no § 13a, n.º 1, do BauGB não seja *a priori* suscetível de provocar efeitos significativos no ambiente na medida que esse requisito se destina a garantir que esse plano corresponde aos critérios pertinentes estabelecidos no anexo II da diretiva, aos quais se refere o artigo 3.º, n.º 5, segundo período, da mesma, afigura-se, contudo, que esse requisito é privado de efeito útil quando combinado com uma disposição como o § 214, n.º 2a, ponto 1, do BauGB.

40 Ao manter em vigor planos de urbanização que, para efeitos da diretiva tal como transposta no direito nacional, são suscetíveis de terem efeitos significativos no ambiente, a referida disposição do BauGB equivale efetivamente a permitir aos municípios que elaborem esses planos sem efetuar uma avaliação ambiental, desde que respeitem o requisito quantitativo estabelecido no § 13a, n.º 1, segundo período, do BauGB e que não colidam com os motivos de exclusão estabelecidos no quarto e quinto períodos do mesmo artigo.

41 Nestas condições, não é suficientemente garantido que o município cumpra em qualquer dos casos os critérios pertinentes estabelecidos no anexo II da diretiva, critérios esses cujo respeito o legislador nacional teve, no entanto, a intenção de assegurar, como testemunha a introdução do conceito de desenvolvimento interno na regulamentação destinada ao uso da margem de apreciação que o artigo 3.º, n.º 5, da diretiva lhe confere.

42 Por conseguinte, há que concluir que uma disposição nacional como o § 214, n.º 2a, ponto 1, do BauGB, adotada no quadro da aplicação do artigo 3.º, n.º 5, da diretiva, tem como efeito dispensar indevidamente de uma avaliação ambiental planos de urbanização a ela sujeitos, o que é contrário ao objetivo prosseguido pela diretiva e, mais particularmente, pelo artigo 3.º, n.ºs 1, 4 e 5, da mesma.

43 Além disso, resulta da jurisprudência do Tribunal de Justiça que, quando um plano, na aceção da diretiva, devia ter sido sujeito a uma avaliação dos seus efeitos no ambiente antes da sua adoção conforme exigido pela diretiva, os órgãos jurisdicionais nacionais chamados a conhecer de um recurso destinado a anular esse plano devem tomar todas as medidas gerais ou particulares que corrijam a omissão dessa avaliação (v., neste sentido, acórdão Inter-Environnement Wallonie e Terre wallonne, já referido, n.ºs 44 a 46).

44 Por conseguinte, no processo principal, cabe ao órgão jurisdicional de reenvio aplicar, no âmbito da sua competência, as disposições do direito da União e garantir a sua plena eficácia, não aplicando qualquer disposição do BauGB, nomeadamente o § 214, n.º 2a, ponto 1, deste código, que o conduzisse a tomar uma decisão contrária à diretiva (v., neste sentido, acórdãos de 9 de março de 1978, Simmenthal, 106/77, Colet., p. 243, n.º 24, e de 26 de fevereiro de 2013, Åkerberg Fransson, C-617/10, n.º 45).

45 Tendo em conta as considerações precedentes, há que responder à questão submetida que o artigo 3.º, n.º 5, da diretiva, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 4, da mesma, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual a violação de um requisito qualitativo, imposto pela norma de transposição desta diretiva para dispensar a adoção de um plano de urbanização, de um tipo especial, de uma avaliação ambiental de acordo com a referida diretiva, não tem efeitos na validade desse plano.

Quanto às despesas

46 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 (Quarta Secção) declara:

O artigo 3.º, n.º 5, da Diretiva 2001/42/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de junho de 2001, relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente, lido em conjugação com o artigo 3.º, n.º 4, da mesma, deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação nacional como a que está em causa no processo principal, nos termos da qual a violação de um requisito qualitativo, imposto pela norma de transposição desta diretiva para dispensar a adoção de um plano de urbanização, de um tipo especial, de uma avaliação ambiental de acordo com a referida diretiva, não tem efeitos na validade desse plano.

Assinaturas