

Processo C-411/19**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

27 de maio de 2019

Órgão jurisdicional de reenvio:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional para o Lácio, Itália)

Data da decisão de reenvio:

16 de janeiro de 2019

Recorrente:

WWF Italia o.n.l.u.s. e o.

Recorridos:

Presidenza del Consiglio dei Ministri

Azienda Nazionale Autonoma Strade SpA (ANAS)

Objeto do processo principal

Recurso interposto no Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional para o Lácio; a seguir «órgão jurisdicional de reenvio»), para anulação dos atos mediante os quais as autoridades italianas declararam a compatibilidade ambiental do anteprojecto de uma estrada.

Objeto e base jurídica do pedido de decisão prejudicial

O reenvio prejudicial, apresentado ao abrigo do artigo 267.º TFUE, tem por objeto a eventual incompatibilidade com o direito da União Europeia da legislação italiana e dos atos administrativos que, no caso em apreço, permitiram que fosse aprovado, do ponto de vista da sua compatibilidade ambiental, o anteprojecto de uma estrada relativamente ao qual outra autoridade administrativa, anteriormente chamada a pronunciar-se sobre o mesmo aspeto, já tinha emitido um parecer negativo.

Questões prejudiciais

- 1) O artigo 6.º da Diretiva 1992/43/CEE, juntamente com a Diretiva 2009/47/CE, se forem aplicáveis ao presente caso, obstam a uma legislação primária interna, e à correspondente legislação secundária de execução, como foi indicado, que permite à entidade de «última instância», competente para decidir da compatibilidade ambiental do anteprojeto de uma obra em caso de discordância fundamentada do Ministério do Ambiente e da Proteção do Território e do Mar, proceder à aprovação, e portanto dar o seu assentimento à prossecução do procedimento, invocando a existência de um reconhecido interesse público, não obstante a existência de declarações da entidade estatal responsável pela proteção do ambiente no sentido de não ser possível definir eventuais exigências e medidas de mitigação para a versão do projeto em fase de aprovação, relativamente à qual já havia um parecer negativo no âmbito da AIA (avaliação do impacto ambiental)?
- 2) As referidas diretivas obstam a uma solução como a adotada, que, para aprovar o anteprojeto de uma obra sujeita ao procedimento de AIA, considera que o alegado «reconhecido interesse público» prevalece sobre o interesse público ambiental se for baseado exclusivamente no menor custo da obra, na sua conformidade com a proteção paisagística, histórica, cultural e socioeconómica e na necessidade de completar uma rede de viária transeuropeia, no presente caso a TEN-[T] definida como «Comprehensive», de acordo com o Regulamento (UE) n.º 1315/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2013, não obstante a existência de uma solução alternativa já aprovada do ponto de vista ambiental?
- 3) É compatível com as referidas diretivas da União uma solução como a adotada, em que se considerou ser possível propor até ao momento em que o projeto seja definitivo uma análise mais aprofundada e estudos sobre o impacto ambiental do traçado da via não aprovado no âmbito da avaliação do impacto ambiental – que inclui a avaliação das incidências sobre o meio ambiente – em vez de exigir à entidade que apresenta o projeto uma análise mais aprofundada e novos estudos para mitigar os impactos económicos e paisagísticos do traçado alternativo que já foi aprovado do ponto de vista ambiental?
- 4) Nestas circunstâncias, e em caso de resposta afirmativa no que respeita à compatibilidade [com o direito da União] da primeira, segunda e terceira questões, as referidas diretivas obstam a uma solução como a adotada, que não considera vinculativo, em sentido negativo, o parecer de incompatibilidade ambiental formulado pela entidade competente no decurso do procedimento de aprovação do anteprojeto de uma obra, remetendo para o projeto definitivo a realização de estudos mais aprofundados sobre o impacto nas componentes paisagísticas e ambientais do território, com especial referência à avaliação dos efeitos no meio ambiente e à consequente previsão de medidas adequadas para compensar e mitigar esses efeitos?

5) As referidas diretivas obstam a uma solução como a adotada, em que é exigido à entidade que apresentou o projeto que, quando elabora o projeto definitivo da obra, cumpra as exigências, observações e recomendações de caráter paisagístico e ambiental definidas na conferência de serviços realizada a propósito do anteprojeto, mesmo quando, a este respeito, a entidade responsável pela proteção do ambiente tenha assinalado a inexistência da possibilidade de definir eventuais exigências e medidas de mitigação no que respeita à versão do projeto em fase de aprovação?

6) As referidas diretivas obstam a uma solução como a adotada, em que também é pedido à entidade que apresentou o projeto que efetue o estudo de impacto ambiental da obra, que inclua a denominada «avaliação adequada», integralmente elaborado de acordo com a legislação vigente, com base na qual deve ser efetuada a avaliação de impacto em causa?

7) As referidas diretivas obstam a uma solução como a adotada, em que é indicado um terceiro (a Regione Lazio), diferente da entidade normalmente responsável (a Comissão AIA-AEA do MATTM), para controlar o estudo de impacto ambiental anexo ao projeto definitivo da obra, nomeadamente com o objetivo de identificar outras eventuais medidas de mitigação e de compensação necessárias à proteção e salvaguarda das componentes ambientais e paisagísticas do território em causa, deixando à Comissão AIA-AEA do MATTM, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 185.º, n.ºs 4 e 5, do Decreto Legislativo. n.º 163/06, apenas a possibilidade de manifestar *a posteriori* o seu entendimento sobre se o projeto definitivo da estrada em causa respeita as exigências de natureza paisagística e ambiental, após ter sido efetuada a referida verificação?

Disposições de direito da União e jurisprudência do Tribunal de Justiça invocadas

Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (denominada «diretiva habitats»). Em especial, os considerandos 1, 7 e 10, bem como os artigos 2.º, n.º 3, 3.º, n.º 1, 4.º, n.º 5, e 6.º

Diretiva 2009/147/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2009, relativa à conservação das aves selvagens. Em especial, os considerandos 6 e 12, bem como os artigos 2.º, 3.º, n.º 2, alínea b), e 4.º, n.º 4.

São, além disso, evocados os seguintes Acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia: Acórdão de 21 de julho de 2016, Orleans e o. (C-387/15 e C-388/15, EU:C:2016:583, n.ºs 32, 35, 36, 39, 40, 43-48, 52-54, 57-64); Acórdão de 3 de abril de 2014, Cascina Tre Pini (C-301/12, EU:C:2014:214); Acórdão de 16 de fevereiro de 2012, Solvay e o. (C-182/10, EU:C:2012:82, n.ºs 68-77); Acórdão de 21 de julho de 2011, Azienda Agro-Zootecnica Franchini e Eolica di Altamura (C-2/10, EU:C:2011:502); Acórdão de 24 de novembro de 2011, Comissão/Espanha (C-404/09, EU:C:2011:768); Acórdão de 14 de janeiro de

2010, Stadt Papenburg (C-226/08, EU:C:2010:10); Acórdão de 20 de setembro de 2007, Comissão/Itália (C-304/05, EU:C:2007:532); Acórdão de 11 de julho de 1996, Royal Society for the Protection of Birds (C-44/95, EU:C:1996:297).

Disposições nacionais invocadas

Decreto Legislativo de 12 de abril de 2006, n.º 163 – Código dos contratos públicos relativos a empreitadas, serviços e fornecimentos que transpõe as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE (a seguir «Decreto Legislativo n.º 163/06»). Em especial:

- o artigo 165.º, n.º 3, que regula o conteúdo dos anteprojetos das infraestruturas, estabelecendo, nomeadamente, que quando uma obra está sujeita à avaliação de impacto ambiental também o anteprojeto deve ser acompanhado do estudo de impacto ambiental;
- o artigo 182.º, n.ºs 1 e 2, em que se determina a obrigatoriedade do procedimento de avaliação do impacto ambiental;
- o artigo 183.º, n.º 6, que determina que o Conselho de Ministros é o órgão competente para tomar a decisão de compatibilidade ambiental em caso de discordância fundamentada do Ministério do Ambiente e da Proteção Território;
- o artigo 185.º, n.ºs 4 e 5, nos termos do qual a Comissão encarregada das AIA-AEA do MATTM formula o seu próprio parecer sobre a conformidade do projeto final com as exigências definidas na decisão de compatibilidade ambiental.

Decreto Legislativo n.º 228, de 29 de dezembro de 2011 – Execução do artigo 30.º, n.º 9, alíneas a), b), c) e d) da Lei n.º 196, de 31 de dezembro de 2009, sobre a avaliação dos investimentos em obras públicas (a seguir «Decreto Legislativo n.º 228/11»). Em especial:

- o artigo 1.º, n.º 1, que estabelece que: «[os] Ministérios são obrigados a proceder às avaliações *ex ante* e *ex post* referidas no presente decreto para garantir a racionalização, a transparência, a eficiência e a eficácia da despesa ([...]) destinada à realização de obras públicas e de utilidade pública ([...])»;
- o artigo 4.º, que prevê que os Ministérios efetuem estudos de viabilidade a fim de identificar as soluções ótimas para a consecução dos objetivos identificados na avaliação *ex ante*. Para as obras cujo custo estimado seja superior a 10 milhões de euros, os Ministérios também devem apresentar, em anexo aos estudos de viabilidade, uma análise de riscos;
- o artigo 8.º, n.ºs 1-3, por força do qual os Ministérios aprovam orientações para apreciação dos investimentos em obras públicas dos setores que tutelam.

Decreto do Presidente do Conselho de Ministros de 3 de agosto de 2012 – execução do artigo 8.º, n.º 3, do [decreto legislativo n.º 228/11]. Em especial, o artigo 2.º, n.º 1, alínea b), segundo o qual: «a “avaliação *ex ante* das diferentes obras” é a atividade de avaliação, a que se refere o artigo 4.º do Decreto Legislativo n.º 228/11, efetuada, em regra, de acordo com técnicas próprias da análise custo benefício, destinada a identificar as soluções ótimas para a consecução dos objetivos identificados na avaliação das necessidades em termos de infraestruturas».

Decreto do Presidente da República n.º 357, de 8 de setembro de 1997, n.º 357 – Regulamento de transposição da Diretiva 92/43/CEE relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (a seguir «d.p.r. n.º 357/97»). Em especial:

- o artigo 5.º, intitulado «Avaliação do impacto», que dispõe o seguinte: «[...] 2. as entidades que propuserem planos de ordenamento do território [...] devem elaborar [...] um estudo para identificar e avaliar os efeitos que o plano pode ter no sítio, tendo em atenção os objetivos relativos à sua conservação. [...]
- 3. As entidades que propuserem intervenções não diretamente relacionadas e necessárias à preservação num estado de conservação satisfatório das espécies e habitats presentes no sítio, mas que aí possam ter um impacto significativo, individualmente ou em conjunto com outras intervenções, devem apresentar, para efeitos da avaliação do impacto, um estudo destinado a identificar e avaliar [...] os principais efeitos que essas intervenções possam ter sobre [...] o sítio de importância comunitária ou sobre a zona especial de conservação, atentos os objetivos de conservação dos mesmos.
- 4. Relativamente aos projetos sujeitos ao procedimento de avaliação do impacto ambiental [...] que afetam [...] sítios de importância comunitária e zonas especiais de conservação, conforme definidos no presente regulamento, a avaliação do impacto inclui-se no âmbito do referido procedimento que, nesse caso, também atende aos efeitos diretos e indiretos dos projetos sobre os habitats e as espécies para as quais essas zonas e sítios foram identificados. Para esse efeito, o estudo de impacto ambiental elaborado pela entidade que apresentou a proposta deve incluir os elementos relativos à compatibilidade do projeto com as finalidades de conservação previstas no presente regulamento [...].
- [...]
- 9. Sempre que, apesar das conclusões negativas da avaliação de impacto sobre o sítio e na falta de soluções alternativas possíveis, o plano ou a intervenção devam realizar-se por razões imperativas de reconhecido interesse público, incluindo razões de ordem social e económica, as administrações competentes tomarão as medidas compensatórias necessárias para garantir a

coerência global da rede “Natura 2000” e desse facto darão conhecimento ao Ministério do Ambiente e da Proteção do Território [...].

- 10. Sempre que o sítio abrigar tipos de habitat natural e espécies prioritárias, o plano ou intervenção relativamente ao qual tenha havido uma avaliação negativa do impacto sobre o sítio de importância comunitária apenas pode ser realizado com fundamento em exigências relacionadas com a saúde do homem ou a segurança pública ou exigências de primordial importância para o ambiente ou, após parecer da Comissão Europeia, outras razões imperativas de reconhecido interesse público»;
- o artigo 6.º, intitulado «Zonas de proteção especial», segundo o qual: «1. A rede “Natura 2000” compreende as Zonas de proteção especial previstas na Diretiva 79/409/CEE [...].
- 2. As obrigações decorrentes dos artigos 4.º e 5.º também se aplicam às zonas de proteção especial a que se refere o n.º 1».

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 Em 2015, a Azienda Nazionale Autonoma Stradale SpA (a seguir «ANAS») solicitou a abertura do processo de «avaliação de impacto ambiental» (a seguir «AIA») do anteprojecto para a conclusão de um troço da estrada nacional n.º 675 (a seguir «SS 675») que liga o porto de Civitavecchia ao centro intermodal de Orte. Esse pedido dizia respeito a um novo traçado rodoviário (denominado «traçado verde») que, segundo a ANAS, tinha custos de execução menores do que outro traçado (denominado «traçado verde»), já aprovado do ponto de vista do impacto ambiental.
- 2 Em 2016, a Comissão encarregada das AIA-AEA do MATTM (a seguir «Comissão AIA-AEA») junto do Ministério do Ambiente e da Proteção do Território e do Mar (a seguir «MATTM») realçou alguns pontos críticos do «traçado verde» do ponto de vista do ambiente, sublinhando, especialmente, que o referido traçado terá de 14,4 km no interior de uma zona de proteção especial e passará a uma distância inferior a 1 km de um sítio de importância comunitária.
- 3 Em 20 de janeiro de 2017, a Comissão AIA-AEA, com base nas considerações referidas no número anterior, emitiu um parecer negativo relativamente ao anteprojecto do «traçado verde», ao mesmo tempo que assinalava que os problemas relativos aos elevados custos do «traçado violeta», anteriormente aprovado, podiam ser resolvidos através da sua cisão em dois lanços.
- 4 Na sequência desse parecer negativo, a Presidência do Conselho de Ministros (a seguir «PCM»), que, nos termos do artigo 183.º, n.º 6, do Decreto Legislativo n.º 163/06, é a autoridade competente para tomar a decisão sobre a compatibilidade ambiental, solicitou ao MATTM que lhe fornecesse as avaliações de impacto ambiental indicando as eventuais medidas de compensação e

mitigação. Por parecer de 7 de julho de 2017, a Comissão AIA-AEA pronunciou-se de novo negativamente a respeito do «traçado verde», sublinhando não ser possível apresentar eventuais medidas de compensação e mitigação, como pretendido pela PCM.

- 5 Apesar do referido parecer negativo posterior, a PCM, por decisão de 1 de dezembro de 2017, adotou a decisão de compatibilidade ambiental do «traçado verde», fundando essa decisão no «reconhecido interesse público» que tornava necessária a conclusão dos itinerários estratégicos de ligação entre os diversos eixos viários incluídos na rede transeuropeia TEN-T, que é uma rede «global» na aceção do Regulamento (UE) n.º 1315/2013. Com essa decisão também ficou definido que a ANAS efetuará, na fase de elaboração do projeto definitivo, o estudo de impacto ambiental do traçado em questão, que abrange a denominada «avaliação adequada», com base na qual ocorreu a posterior «avaliação de efeitos no meio ambiente» (a seguir «AEMA») efetuada pela autoridade competente, cumprindo as exigências, observações e recomendações de caráter paisagístico aprovadas no decurso da conferência de serviços convocada pelo Ministério das Infraestruturas e dos Transportes (a seguir «MIT»).
- 6 Várias associações ambientalistas e diversas pessoas singulares (a seguir, conjuntamente, «recorrentes») interpuseram recurso dessa decisão no órgão jurisdicional de reenvio, pedindo a sua anulação.
- 7 Entretanto, por decisão de 28 de fevereiro de 2018, o Comité interministerial para a programação económica (a seguir «CIPE») aprovou o anteprojecto do «traçado verde» e indicou a Regione Lazio como entidade encarregada da verificação do estudo de impacto ambiental a juntar ao projeto definitivo da obra em causa.
- 8 Esta última decisão foi impugnada pelos recorrentes mediante requerimento complementar ao recurso referido no número 6, *supra*.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 9 Em apoio do recurso interposto no órgão jurisdicional de reenvio, os recorrentes alegam que a decisão de 1 de dezembro de 2017, mediante a qual a PCM declarou a compatibilidade ambiental do «traçado verde», viola o artigo 6.º, n.º 4, da Diretiva 92/43/CEE, transposto para o direito interno pelo artigo 5.º do Decreto do Presidente da República n.º 357/97. Segundo essa disposição, de facto, as «razões imperativas de reconhecido interesse público» podem prevalecer sobre as razões de proteção do ambiente quando forem preenchidos dos requisitos: a «falta de soluções alternativas» e a adoção de «todas as medidas compensatórias necessárias». Nenhum destes requisitos está preenchido no presente caso e, em especial, no que respeita à falta de soluções alternativas, os recorrentes sublinham que o «traçado violeta», de resto já aprovado do ponto de vista do impacto ambiental pelo MATTM e pelo CIPE, constitui uma alternativa ao «traçado verde» que permite realizar tanto o interesse público na proteção do ambiente, como o relativo à necessidade de realizar a obra.

- 10 Nos fundamentos apresentados mediante requerimento complementar ao recurso, os recorrentes contestam a legalidade da decisão do CIPE de 28 de fevereiro de 2018, que aprovou o anteprojecto do «traçado verde», na parte em que identifica a Regione Lazio como entidade encarregada da verificação do estudo de impacto ambiental, que abrange a AEMA, que a ANAS deverá apresentar conjuntamente com o projecto definitivo, e da apresentação de eventuais medidas de mitigação e compensação adicionais. A este respeito, os recorrentes sublinharam que a verificação da AEMA não pode ser efetuada pela Regione Lazio porquanto faz parte das competências da Comissão AIA-AEA, que já se pronunciou sobre esse aspeto. Além disso, os recorrentes afirmam que a AEMA, já tendo sido verificada pela referida Comissão, não pode ser objeto de nova apreciação no contexto do projecto definitivo.
- 11 As recorridas sublinham, nas respetivas contestações, as seguintes circunstâncias: a) que as medidas impugnadas se justificam por razões de interesse público; b) que a PCM fez uso do poder que a lei lhe confere enquanto entidade de última instância no caso vertente; c) que no anteprojecto do «traçado verde» se efetuou uma análise custos/benefício da obra a realizar; d) que o «traçado violeta» sofreu um aumento de custos insustentável, que o tornou irrealizável; e) que a ANAS utilizou uma perspectiva inovadora e revolucionária no âmbito da avaliação do impacto ambiental, que permite avaliar os efeitos de uma nova obra sobre as diferentes componentes ambientais, paisagísticas, históricas, culturais e socioeconómicas.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 12 O órgão jurisdicional de reenvio duvida que o procedimento de avaliação do impacto ambiental do «traçado verde» esteja em conformidade com a citada legislação da União.
- 13 A esse respeito, o referido órgão jurisdicional sublinha que a decisão de compatibilidade ambiental e a posterior aprovação do anteprojecto desse traçado foram tomadas:
- 14 tendo prevalecido, do ponto de vista ambiental, o reconhecido interesse público decorrente do menor custo da obra e da conclusão dos itinerários estratégicos de ligação entre os eixos viários que integram a rede transeuropeia TEN-T;
- 15 sem ter em consideração o facto de a entidade estatal competente (a Comissão AIA-AEA) se ter manifestado num sentido absolutamente negativo, realçando não ser possível definir eventuais exigências e medidas de mitigação para o «traçado verde» e sublinhado que existia uma alternativa, constituída pelo «traçado violeta», já aprovado do ponto de vista ambiental e cujo custo podia ser diminuído através da sua cisão em dois lanços;
- 16 permitindo a prossecução do processo de conceção e construção da estrada em questão e remetendo para a elaboração do projecto definitivo a realização de

estudos mais aprofundados relativamente ao impacto ambiental da obra, nomeadamente no que respeita à AEMA e à consequente definição de medidas (exclusivamente) de compensação e mitigação dos efeitos;

- 17 indicando, ao abrigo do artigo 5.º, n.º 2, do Decreto do Presidente da República n.º 357/97, a Regione Lazio como entidade competente para verificar o estudo de impacto ambiental no projeto definitivo da obra, nomeadamente para identificar as eventuais medidas de mitigação e compensação necessárias para a proteção e salvaguarda das componentes ambientais e paisagísticas do território em causa e deixando à Comissão AIA-AEA do MATTM, ao abrigo do artigo 185.º, n.ºs 4 e 5, do Decreto Legislativo n.º 163/06, apenas a elaboração do seu parecer sobre a conformidade do projeto definitivo com as referidas imposições de carácter paisagístico e ambiental;
- 18 prevendo que, no momento da elaboração do projeto definitivo da obra, a ANAS cumpra as exigências, observações e recomendações de carácter paisagístico e ambiental definidas durante a conferência de serviços realizada a propósito do anteprojecto, desenvolvendo, além disso, o estudo de impacto ambiental da obra, que serve de base à AEMA.
- 19 O órgão jurisdicional de reenvio evoca, além disso, os principais argumentos apresentados pelos recorridos e, em especial, a circunstância referida no anterior número 11, alínea e), ou seja, que no presente caso a ANAS utilizou uma perspectiva inovadora e revolucionária no âmbito da avaliação do impacto ambiental. À luz dessa perspectiva inovadora, e não existindo jurisprudência específica a tal respeito, o órgão jurisdicional de reenvio entende ser necessário submeter ao Tribunal de Justiça as questões constantes do presente reenvio prejudicial.