

Processo C-525/20

Pedido de decisão prejudicial

Data de entrada:

19 de outubro de 2020

Órgão jurisdicional de reenvio:

Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional, França)

Data da decisão de reenvio:

14 de outubro de 2020

Recorrente:

Association France Nature Environnement

Recorrido:

Premier ministre

Ministre de la transition écologique et solidaire

O CONSEIL D'ÉTAT

deliberando

no contencioso

[Omissis]

FRANCE NATURE ENVIRONNEMENT

[Omissis]

Vista a seguinte tramitação processual:

Por petição e outro articulado, registados em 1 de abril de 2019 e 22 de setembro de 2020 na Secretaria da Secção do Contencioso do Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), a associação France Nature Environnement pede que o Conseil d'État (Conselho de Estado, em formação jurisdicional) se digne:

1.º) anular, por excesso de poder, o décret n.º 2018-847 (Decreto n.º 2018-847), de 4 de outubro de 2018, na medida em que prevê, no seu artigo 7.º, que, «para apreciar a compatibilidade dos programas e decisões administrativas mencionados no XI do artigo L. 212-1 com o objetivo de prevenir a deterioração da qualidade das águas referido no n.º 4 do IV do mesmo artigo, serão tidas em conta as medidas de prevenção e de redução e não serão tidos em conta os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo», bem como a decisão tácita decorrente da recusa em deferir o seu pedido de revogação destas disposições;

2.º) submeter, se for caso disso, ao Tribunal de Justiça da União Europeia um pedido de decisão prejudicial, a fim de determinar se um Estado-Membro respeita o disposto no n.º 6 do artigo 4.º da Diretiva 2000/60/CE, de 23 de outubro de 2000, ao prever na sua regulamentação que, para apreciar a compatibilidade dos programas e decisões administrativas tomadas no domínio da água com o objetivo de prevenção da deterioração da qualidade das águas previsto no n.º 1 do artigo 4.º dessa diretiva, não serão tidos em conta os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo;

[Omissis] [Omissis]

Sustenta que o decreto impugnado, na medida em que prevê, no seu artigo 7.º, que, para apreciar a compatibilidade dos programas e decisões administrativas com o objetivo de prevenir a deterioração da qualidade das águas, não serão tidos em conta os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo viola a Diretiva 2000/60/CE, de 23 de outubro de 2000, nomeadamente o seu artigo 4.º, n.º 1, que proíbe qualquer deterioração do estado das massas de água, seja ela temporária ou a longo prazo.

Na contestação, que deu entrada em 11 de junho de 2020, a ministre de la transition écologique et solidaire (Ministra da Transição Ecológica e Solidária) conclui pedindo que seja negado provimento ao recurso, alegando que esse fundamento é improcedente.

[Omissis]

Vistos:

- a Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000;
- o code de l’environnement (Código do Ambiente francês);
- o décret n.º 2005-475 (Decreto n.º 2005-475), de 16 de maio de 2005;
- o Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia de 1 de julho de 2015, C-461/13;

[Omissis]

Considerando o seguinte:

1. Com a sua petição, a associação France Nature Environnement (FNE) pede a anulação, por excesso de poder, do décret du 4 octobre 2018 (Decreto de 4 de outubro de 2018), na medida em que prevê, no seu artigo 7.º, o aditamento de um último parágrafo ao artigo R.212-13 do Código do ambiente, com a seguinte redação: «Não serão tidos em conta os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo», bem como da decisão tácita decorrente do indeferimento, por parte do Premier Ministre (Primeiro-Ministro), do seu pedido destinado a que essas disposições sejam revogadas por violarem os objetivos da Diretiva 2000/60/CE, de 23 de outubro de 2000, que estabelece um quadro de ação comunitária no domínio da política da água, em especial o seu artigo 4.º, na medida em que excluem da apreciação, efetuada pela autoridade administrativa, da compatibilidade dos programas e das decisões administrativas com o objetivo da prevenir a deterioração da qualidade das águas previsto pela lei os seus impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo.
2. Nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, os Estados-Membros, ao garantir a operacionalidade dos programas de medidas especificados nos planos de gestão de bacia hidrográfica e para as águas de superfície, «i) [...] aplicarão as medidas necessárias para evitar a deterioração do estado de todas as massas de águas de superfície, sob reserva da aplicação dos n.ºs 6 e 7 e sem prejuízo do disposto no n.º 8;/ ii) Os Estados-Membros protegerão, melhorarão e restabelecerão todas as massas de águas de superfície, sob reserva da aplicação da alínea iii) no que respeita às massas de água artificiais e fortemente modificadas com o objetivo de alcançar um bom estado das águas de superfície 15 anos, o mais tardar, a partir da entrada em vigor da presente diretiva nos termos do anexo V, sob reserva da aplicação das prorrogações determinadas nos termos do n.º 4 e da aplicação dos n.ºs 5, 6 e 7 e sem prejuízo do disposto no n.º 8; / iii) Os Estados-Membros protegerão e melhorarão o estado de todas as massas de água artificiais e fortemente modificadas, a fim de alcançar um bom potencial ecológico e um bom estado químico das águas de superfície 15 anos, o mais tardar, a partir da entrada em vigor da presente diretiva, nos termos do disposto no anexo V, sem prejuízo da aplicação das prorrogações determinadas nos termos do n.º 4 e da aplicação dos n.ºs 5, 6 e 7, bem como do n.º 8; /[...]». No seu Acórdão de 1 de julho de 2015, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (C-461/13), o Tribunal de Justiça da União Europeia clarificou o conceito de deterioração do estado de uma massa de águas, tendo considerado que o artigo 4.º, n.º 1, alínea a), i) a iii), da Diretiva 2000/60 «deve ser interpretado no sentido de que os Estados-Membros são obrigados — sob reserva de concessão de uma derrogação — a recusar a aprovação de um projeto concreto quando este seja suscetível de provocar uma deterioração do estado de uma massa de águas de superfície ou quando comprometa a obtenção de um bom estado das águas de superfície ou de

um bom potencial ecológico e de um bom estado químico das águas de superfície na data prevista por esta diretiva.»

3. Os n.ºs 6 e 7 do artigo 4.º da diretiva preveem, todavia, duas derrogações. O n.º 6 especifica que: «*A deterioração temporária do estado das massas de água não será considerada uma violação dos requisitos da presente diretiva se resultar de circunstâncias imprevistas ou excecionais, de causas naturais ou de força maior que sejam excecionais ou não pudessem razoavelmente ter sido previstas, particularmente inundações extremas e secas prolongadas, ou de circunstâncias devidas a acidentes que não pudessem razoavelmente ter sido previstos*», e adita a esta derrogação cinco condições cumulativas. Por seu lado, o n.º 7 precisa que os Estados-Membros não se considerará que os Estados-Membros tenham cometido uma violação sempre que «*o facto de não se restabelecer o bom estado das águas subterrâneas, o bom estado ecológico ou, quando aplicável, o bom potencial ecológico, ou de não impedir a deterioração do estado de uma massa de águas de superfície ou subterrâneas, resultar de alterações recentes das características físicas de uma massa de águas de superfície ou de alterações do nível de massas de águas subterrâneas*» ou que «*o facto de não se evitar a deterioração do estado de uma massa de água de excelente para bom resultar de novas atividades humanas de desenvolvimento sustentável*» e se encontrarem preenchidas quatro condições cumulativas.
4. Resulta, por isso, da Diretiva de 23 de outubro de 2000 que o objetivo de prevenir a deterioração da qualidade das águas de superfície deve levar os Estados-Membros a recusar a autorização de um projeto particular quando este seja suscetível de provocar uma deterioração do estado de uma massa de água de superfície ou quando comprometa a obtenção de um bom estado das águas de superfície ou de um bom potencial ecológico e de um bom estado químico de tais águas na data prevista por esta diretiva, sem prejuízo dos casos de derrogação que a mesma prevê, nos n.ºs 6 e 7 do seu artigo 4.º
5. Nos termos do IV do artigo L. 212-1 do Código do Ambiente, adotado para transpor essa diretiva, a prevenção da deterioração da qualidade das águas faz parte dos objetivos de qualidade e quantidade das águas fixados pelos planos diretores de ordenamento e de gestão das águas, prevendo o XI do mesmo artigo que os programas e decisões administrativas no domínio da água devem ser compatíveis ou tornados compatíveis com as disposições desses planos.
6. A ministre de la transition écologique [et solidaire] alega, no articulado que apresentou no Conseil d'Etat (Conselho de Estado, em formação jurisdicional), que as disposições do artigo 7.º do decreto impugnado, contestadas pela associação recorrente, não estão abrangidas pela derrogação relativa à deterioração temporária do estado das massas de água, prevista no n.º 6 do artigo 4.º da diretiva, a qual deve resultar de circunstâncias devidas a causas naturais ou de força maior e que foi transposta pelo artigo 22.º do décret du 16 mai 2005 relatif aux schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (Decreto, de 16 de maio de 2005, relativo aos planos diretores de ordenamento e

de gestão das águas) e codificado no artigo R. 212-24 do Código do Ambiente, mas pela derrogação prevista no n.º 7 do artigo 4.º, que exclui do âmbito das violações da diretiva as deteriorações do estado de uma massa de água resultante de novas atividades de desenvolvimento humano sustentável, desde que se encontrem preenchidas quatro condições cumulativas. A este respeito, apresenta um documento elaborado em dezembro de 2017 pelas administrações em causa dos Estados-Membros da União e da Comissão, intitulado «Common implementation strategy for the water framework directive and the floods directive», que indica que, quando essas atividades apenas tenham um impacto temporário de curta duração no estado de uma massa de água e sem consequências a longo prazo sobre esse estado, a atividade em causa pode ser autorizada sem que essa autorização esteja subordinada ao cumprimento das condições cumulativas impostas pelo n.º 7 do artigo 4.º da diretiva.

7. Nestas condições, a resposta ao fundamento invocado pela associação recorrente, relativo à violação do artigo 4.º da Diretiva de 23 de outubro de 2000, depende da questão de saber se, tendo em conta o objetivo de prevenir a deterioração da qualidade das águas de superfície que deve levar os Estados-Membros a recusar, salvo concessão de uma derrogação, a autorização de um projeto particular quando este seja suscetível de provocar uma deterioração do estado de uma massa de águas de superfície ou quando comprometa a obtenção de um bom estado das águas de superfície ou de um bom potencial ecológico e de um bom estado químico dessas águas, a autoridade administrativa pode não ter em conta os impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo dos programas e projetos sujeitos à sua autorização, e, em caso afirmativo, em que condições e limites.
8. Uma vez que esta questão suscita uma dificuldade séria de interpretação do direito da União Europeia, há que submetê-la ao Tribunal de Justiça da União Europeia, nos termos do artigo 267.º do Tratado do Funcionamento da União Europeia e suspender a instância até que este se pronuncie.

DECIDE:

[Omissis] É suspensa a instância relativa ao recurso da associação France Nature Environnement até que o Tribunal de Justiça da União Europeia se pronuncie sobre as seguintes questões:

- deve o artigo 4.º da Diretiva 2000/60/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2000, ser interpretado no sentido de que permite aos Estados-Membros, ao autorizarem um programa ou um projeto, não ter em conta os seus impactos temporários de curta duração e sem consequências a longo prazo para o estado das águas de superfície?

- em caso de resposta afirmativa, que condições devem estes programas e projetos preencher para efeitos do artigo 4.º da diretiva, em especial, dos seus n.ºs 6 e 7?

[Omissis] [Omissis]

DOCUMENTO DE TRABALHO