

Gestão de resíduos de Pezinok: como não tomar decisões acerca da localização de aterros

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

15 de janeiro de 2013

No processo C-416/10,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Najvyšší súd Slovenskej republiky (Eslováquia), por decisão de 17 de agosto de 2010, entrado no Tribunal de Justiça em 23 de agosto de 2010 (...)

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano, M. Ilešič, L. Bay Larsen (relator), J. Malenovský, presidentes de secção, A. Borg Barthet, J.-C. Bonichot, C. Toader, J.-J. Kasel e M. Safjan, juízes, advogado-geral: J. Kokott, (...) ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 19 de abril de 2012, profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação da Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em Aarhus a 25 de junho de 1998 e aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO L 124, p. 1, a seguir «convenção de Aarhus»), dos artigos 191.º, n.ºs 1 e 2, TFUE e 267.º TFUE, da Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985 (JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9), conforme alterada pela Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003 (JO L 156, p. 17, a seguir «Diretiva 85/337»), e da Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 257, p. 26), conforme alterada pelo Regulamento (CE) n.º 166/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de janeiro de 2006 (JO L 33, p. 1, a seguir «diretiva 96/61»).

2 Este pedido foi submetido no âmbito de um litígio que opõe J. Križan e 43 outros recorrentes, pessoas singulares, habitantes da cidade de Pezinok, e a Mesto Pezinok (cidade de Pezinok) à Slovenská inšpekcia životného prostredia (Inspeção Eslovaca do Ambiente, a seguir «inšpekcia»), relativamente à legalidade de decisões da autoridade administrativa que autorizam a construção e a exploração pela Ekologická skládka as (a seguir «Ekologická skládka»), parte interveniente no processo principal, de um aterro de resíduos.

(...)

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

Processo administrativo

26 Em 26 de junho de 1997, a Mesto Pezinok aprovou o regulamento geral n.º 2/1997 sobre o plano urbanístico, que previa, entre outros pontos, a construção de um aterro de resíduos numa antiga pedreira de barro, chamada «Nová jama» (nova fossa).

27 Com base num relatório de avaliação de um projeto de implantação de um aterro de resíduos apresentado pela Pezinské tehelne as em 16 de dezembro de 1998, o Ministério do Ambiente procedeu, em 1999, a uma avaliação do impacto ambiental. Emitiu um parecer final em 26 de julho de 1999.

28 Em 7 de agosto de 2002, a Ekologická skládka apresentou ao serviço competente da Mesto Pezinok um pedido de que fosse tomada uma decisão de planeamento urbano sobre a implantação de um aterro de resíduos no lugar de Nová jama.

29 Em 27 de março de 2006, o Ministério do Ambiente, a pedido da Pezinské tehelne as, prorrogou a validade do seu parecer final de 26 de julho de 1999 até 1 de fevereiro de 2008.

30 Por decisão de 30 de novembro de 2006, na sua redação resultante de uma decisão do Krajský stavebný úrad v Bratislave (Serviço Regional de Urbanismo de Bratislava) de 7 de maio de 2007, a Mesto Pezinok autorizou, a pedido da Ekologická skládka, a implantação de um aterro de resíduos no local de Nová jama.

31 Na sequência de um pedido de licenciamento integrado apresentado em 25 de setembro de 2007 pela Ekologická skládka, a Slovenská inšpekcia životného prostredia, Inšpektorát životného prostredia Bratislava (Inspeção eslovaca do ambiente, órgão de inspeção do ambiente de Bratislava, a seguir «inšpektorát») abriu um procedimento integrado com fundamento na Lei n.º 245/2003, ato de transposição da Diretiva 96/61. Em 17 de outubro de 2007, em conjunto com os serviços públicos de proteção do ambiente, publicou o referido pedido, fixando um prazo de 30 dias para apresentação de observações do público e dos serviços do Estado em causa.

32 Como as recorrentes no processo principal invocaram o caráter incompleto do pedido de licença integrada apresentado pela Ekologická skládka, na medida em que este não incluía, como anexo previsto pelo artigo 11.º, n.º 2, alínea g), da Lei n.º 245/2003, a decisão de planeamento urbano sobre a implantação do aterro, o inšpektorát suspendeu o procedimento integrado, em 26 de novembro de 2007, e requereu a transmissão desta decisão.

33 Em 27 de dezembro de 2007, a Ekologická skládka transmitiu a referida decisão, indicando que a considerava segredo comercial. Com base nesta indicação, o inšpektorát não colocou o documento em causa à disposição dos recorrentes no processo principal.

34 Em 22 de janeiro de 2008, o inšpektorát emitiu à Ekologická skládka uma licença integrada para a construção da instalação «Pezinok – aterro de resíduos» e para a sua exploração.

35 Os recorrentes no processo principal interpuseram recurso desta decisão na inšpekcia, órgão de proteção do ambiente em segunda instância. O referido órgão decidiu publicar por edital, de 14 de março a 14 de abril de 2008, a decisão de planeamento urbano sobre a implantação do aterro.

36 No quadro do procedimento administrativo de segunda instância, os recorrentes no processo principal invocaram, nomeadamente, o erro de direito que consistiu em dar início ao procedimento integrado sem dispor da decisão de planeamento urbano sobre a implantação do aterro, e depois, após a apresentação dessa decisão, sem publicação da mesma, com o fundamento de que constituía segredo comercial.

37 Por decisão de 18 de agosto de 2008, a inšpekcia negou provimento ao recurso.

Processo judicial

38 Os recorrentes no processo principal interpuseram recurso da decisão da inšpekcia de 18 de agosto de 2008 no Krajský súd Bratislava (Tribunal Regional de Bratislava), tribunal de primeira instância em matéria administrativa. Por acórdão de 4 de dezembro de 2008, este órgão jurisdicional negou provimento ao recurso.

39 Os recorrentes no processo principal interpuseram recurso desta decisão para o Najvyšší súd Slovenskej republiky (Supremo Tribunal da República Eslovaca).

40 Por despacho de 6 de abril de 2009, este órgão jurisdicional suspendeu a execução do licenciamento integrado.

41 Por acórdão de 28 de maio de 2009, o referido órgão jurisdicional reformou o acórdão do Krajský súd Bratislava e anulou a decisão da inšpekcia de 18 de agosto de 2008, bem como a decisão do inšpektorát de 22 de janeiro de 2008, criticando essencialmente as autoridades por não terem respeitado as regras que regulam a participação do público interessado no procedimento integrado e por não terem avaliado suficientemente o impacto da construção do aterro sobre o ambiente.

42 A Ekologická skládka interpôs no Ústavný súd Slovenskej republiky (Tribunal Constitucional da República Eslovaca), em 25 de junho de 2009, recurso de constitucionalidade do despacho do Najvyšší súd Slovenskej republiky de 6 de abril de 2009 e, em 3 de setembro de 2009, um recurso de constitucionalidade do acórdão deste órgão jurisdicional de 28 de maio de 2009.

43 Por acórdão de 27 de maio de 2010, o Ústavný súd Slovenskej republiky decidiu que o Najvyšší súd Slovenskej republiky tinha violado o direito fundamental da Ekologická skládka a uma tutela jurisdicional, reconhecido pelo artigo 46.º, n.º 1, da Constituição, e o seu direito ao gozo pacífico da sua propriedade, reconhecido pelo artigo 1.º do Protocolo Adicional à Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma em 4 de novembro de 1950.

44 Considerou, nomeadamente, que o Najvyšší súd Slovenskej republiky não tinha tido em conta todos os princípios aplicáveis do procedimento administrativo e que tinha excedido os seus poderes ao examinar a legalidade do procedimento e da decisão de avaliação de impacto ambiental quando os recorrentes não as tinham contestado, além de que era incompetente para se pronunciar sobre o assunto.

45 No seu acórdão, o Ústavný súd Slovenskej republiky anulou, por conseguinte, o despacho e o acórdão impugnados e remeteu o processo para o Najvyšší súd Slovenskej republiky, para que proferisse nova decisão.

46 O Najvyšší súd Slovenskej republiky salienta que vários intervenientes no processo nele pendente alegam que este órgão jurisdicional está vinculado pelo acórdão do Ústavný súd Slovenskej republiky de 27 de maio de 2010. No entanto, sublinha que continua a duvidar da compatibilidade das decisões impugnadas com o direito da União.

47 Neste contexto, o Najvyšší súd Slovenskej republiky decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais: (...)

2) Poderá alcançar-se o objetivo fundamental de prevenção integrada[,] que resulta principalmente dos ‘considerandos’ 8, 9 e 23 do preâmbulo, dos artigos 1.º e 15.º da Diretiva [96/61] e, de modo geral, do direito da União relativo ao ambiente –, isto é, a prevenção e o controlo da poluição do ambiente através da participação do público[, com o] objetivo de alcançar um nível [globalmente] elevado de proteção do ambiente [–,] mediante um procedimento em que o público interessado não tem[, à data do] início [d]o procedimento relativo à prevenção integrada, acesso garantido a todos os documentos pertinentes (artigo 6.º, conjugado com o disposto no artigo 15.º da Diretiva [96/61]), sobretudo à decisão relativa à localização de um aterro de resíduos, e posteriormente, no decurso do processo em primeira instância, o documento em falta seja anexado pelo requerente na condição de o mesmo não ser comunicado às outras partes no processo, dado que se trata de material protegido como segredo comercial? Por outras palavras, pode-se justificadamente considerar que a decisão relativa à localização de uma instalação (sobretudo a sua fundamentação) influencia de forma substancial a apresentação de argumentos, observações ou outros elementos?

3) [São] realiza[dos] o[s] objetivo da Diretiva [85/337], nomeadamente do ponto de vista do direito da União relativo ao ambiente, [...] mais especificamente [d]o requisito previsto no artigo 2.º, nos termos do qual, antes da concessão da licença, determinados projetos devem ser avaliados a fim de determinar os seus efeitos no ambiente, no caso de o parecer inicialmente formulado pelo Ministério do Ambiente em 1999 e que pôs [...] termo [a um anterior] procedimento de avaliação dos efeitos no ambiente [...], ser prorrogado após vários anos por uma simples decisão, sem antes se ter efetuado um novo procedimento de avaliação do impacto ambiental? Por outras palavras, pode considerar-se que[,] uma vez tomada [...] uma decisão [...] ao abrigo do Diretiva [85/337], [a mesma] tem validade ilimitada? (...)

5) É possível que, por decisão judicial através da qual se dá cumprimento a um requisito previsto pela Diretiva [96/61] ou pela Diretiva [85/337] ou do artigo 9.º, n.ºs 2 a 4, da Convenção de Aarhus, – isto é, em aplicação do direito dos cidadãos, aí consagrado, a uma tutela jurisdicional equitativa na aceção do artigo 191.º, n.ºs 1 e 2, do TFUE, relativo à política da União Europeia em matéria de ambiente – seja ilegalmente lesado o direito de propriedade de um [operador] sobre [o seu] estabelecimento, [...] garantido, entre outros, pelo artigo 1.º do Protocolo Adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, por exemplo pelo facto de, no decurso de um processo jurisdicional, ser anulada a licença integrada[, validamente concedida ao] requerente[, para uma nova instalação?]

Quanto às questões prejudiciais

(...) Quanto à segunda questão

74 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se a Diretiva 96/61 deve ser interpretada no sentido de que exige que o público em causa tenha acesso, desde o início do procedimento de licenciamento de um aterro, a uma decisão de planeamento urbano sobre a implantação dessa instalação. Interroga-se também se a recusa de disponibilizar essa decisão pode ser justificada pela invocação de um segredo comercial que protege as informações que essa decisão inclui ou, no caso contrário, pode ser regularizada pelo acesso à referida decisão disponibilizado ao público em causa no decorrer do procedimento administrativo em segunda instância.

75 A título preliminar, verifica-se que resulta da decisão de reenvio que a instalação em causa no processo principal constitui um aterro que recebe mais de 10 toneladas de resíduos por dia ou com uma capacidade total superior a 25 000 toneladas de resíduos. Encontra-se, portanto, no âmbito de aplicação da Diretiva 96/61, como resulta do artigo 1.º da mesma, em conjugação com o n.º 5.4 do seu anexo I.

76 O artigo 15.º desta diretiva prevê a participação do público em causa no processo de atribuição de uma licença para novas instalações e precisa que essa participação decorre nas condições previstas no anexo V da referida diretiva. Este anexo impõe que sejam comunicadas ao público, nomeadamente, as coordenadas das autoridades junto das quais podem ser obtidas informações relevantes e a indicação da data e do local em que essas informações serão colocadas à disposição do público.

77 Estas normas sobre a participação do público devem ser interpretadas à luz e atendendo aos objetivos da Convenção de Aarhus, com a qual, como resulta do quinto considerando da Diretiva 2003/35, que modificou parcialmente a Diretiva 96/61, a legislação da União deve ser «harmonizada» (acórdão de 12 de maio de 2011, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein Westfalen, C-115/09, ainda não publicado na Coletânea, n.º 41). Ora, o artigo 6.º, n.º 6, da referida convenção estipula que o público em causa deve poder consultar todas as informações que sejam relevantes para o processo de tomada de decisões relativo ao licenciamento de atividades referidas no anexo I da referida convenção, nomeadamente dos aterros que recebam mais de 10 toneladas de resíduos por dia ou tenham uma capacidade total superior a 25 000 toneladas de resíduos.

78 Assim, o público interessado pelo processo de licenciamento previsto pela Diretiva 96/61 deve, em princípio, ter acesso a todas as informações relevantes para o referido processo.

79 Resulta da decisão de reenvio e dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que a decisão de planeamento urbano sobre a implantação da instalação em causa no processo principal constitui uma das medidas com base nas quais será tomada a decisão final de autorizar ou não essa instalação, que a mesma inclui informações relativas ao impacto do projeto no ambiente, sobre as condições impostas à entidade exploradora para limitar esse impacto, sobre as objeções levantadas pelas partes no procedimento de planeamento urbano e sobre os fundamentos para as escolhas efetuadas pela autoridade competente para aprovar essa decisão de planeamento urbano. Além disso, as normas nacionais aplicáveis impõem que a mesma seja anexada ao pedido de licenciamento dirigido à autoridade competente. Daqui resulta que se deve considerar que a referida decisão de planeamento urbano inclui informações relevantes na aceção do anexo V da Diretiva 96/61 e que o público em causa deve, portanto, em princípio, poder aceder à mesma durante o procedimento de licenciamento da referida instalação.

80 Além disso, resulta do artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva 96/61 que a participação do público em causa pode ser limitada pelas restrições previstas no artigo 3.º, n.ºs 2 e 3, da Diretiva 90/313. À data dos factos do processo principal, a Diretiva 90/313 tinha, no entanto, sido revogada e substituída pela Diretiva 2003/4. Há que considerar, tendo em conta a tabela de correspondência anexa a esta última diretiva, a obrigação de harmonizar a legislação da União com a Convenção de Aarhus e a redação do artigo 15.º da Diretiva 96/61, mantida quando da codificação posterior pela Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 24, p. 8), que o artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva 96/61 deve ser interpretado no sentido de que remete para as restrições previstas no artigo 4.º, n.ºs 1, 2 e 4 da Diretiva 2003/4.

81 Nos termos do n.º 2, primeiro parágrafo, alínea d), do referido artigo 4.º, os Estados-Membros podem prever o indeferimento de um pedido de informações quando a divulgação dessas informações põe em causa a confidencialidade das informações comerciais e industriais, se essa confidencialidade estiver prevista no direito nacional ou da União, com o fim de proteger um interesse económico legítimo.

82 Contudo, tendo em conta a importância da localização de uma ou outra das atividades referidas pela Diretiva 96/61, e como resulta do n.º 79 do presente acórdão, esse não é o caso da decisão pela qual uma autoridade pública autoriza, tendo em conta as regras de planeamento urbano aplicáveis, a implantação de uma instalação abrangida pelo âmbito de aplicação desta diretiva.

83 Mesmo que se admita que não está excluído que, excecionalmente, determinados elementos que figuram nos fundamentos de uma decisão de planeamento urbano possam incluir informações comerciais ou industriais confidenciais, no caso em apreço é pacífico que a proteção da confidencialidade dessas informações foi utilizada, em violação do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/4, para recusar ao público em causa qualquer acesso, mesmo parcial, à decisão de planeamento urbano relativa à implantação da instalação em causa no processo principal.

84 Daqui resulta que a recusa de disponibilizar ao público em causa a decisão de planeamento urbano sobre a implantação da instalação em causa no processo principal durante o procedimento administrativo de primeira instância não foi justificada pela exceção enunciada no artigo 15.º, n.º 4, da Diretiva 96/61. É, portanto, necessário que o órgão jurisdicional de reenvio saiba se o acesso a esta decisão, facultado ao público em causa durante o procedimento administrativo de segunda instância, é suficiente para regularizar o vício processual que macula o procedimento administrativo de primeira instância e, por conseguinte, para afastar uma violação do artigo 15.º da Diretiva 96/61.

85 Na falta de regras fixadas pelo direito da União nesta matéria, compete à ordem jurídica de cada Estado-Membro regular as modalidades processuais dos recursos destinados a salvaguardar os direitos que decorrem para os particulares do direito da União, na condição, porém, de não serem menos favoráveis do que as que regulam situações semelhantes de natureza interna (princípio da

equivalência) e de não tornarem impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (acórdãos de 14 de dezembro de 1995, *Peterbroeck, C-312/93*, Colet., p. I-4599, n.º 12, e de 12 de julho de 2012, *VALE Építési, C-378/10*, ainda não publicada na Coletânea, n.º 48 e jurisprudência aí referida).

86 No que respeita ao princípio da equivalência, este exige que todas as regras aplicáveis aos recursos se apliquem indiferentemente aos recursos assentes na violação do direito da União e aos assentes na violação do direito interno (v., designadamente, acórdãos de 19 de julho de 2012, *Littlewoods Retail e o., C-591/10*, ainda não publicado na Coletânea, n.º 31, e de 4 de outubro de 2012, *Byankov, C-249/11*, ainda não publicado na Coletânea, n.º 70). Compete, portanto, ao órgão jurisdicional nacional verificar se o direito nacional permite a regularização dos vícios processuais comparáveis de natureza interna no decurso do procedimento administrativo de segunda instância.

87 Quanto ao princípio da efetividade, embora o direito da União não possa impedir que as normas nacionais aplicáveis permitam, em determinados casos, regularizar operações ou atos que, na perspetiva do direito da União, são irregulares, esta possibilidade está subordinada à condição de não proporcionar aos interessados a oportunidade de contornarem as normas da União, ou de não as aplicarem, e de ser excecional (acórdão de 3 de julho de 2008, *Comissão/Irlanda, C-215/06*, Colet., p. I-4911, n.º 57).

88 A este respeito, há que salientar que o artigo 15.º da Diretiva 96/61 impõe aos Estados-Membros que deem ao público em causa, durante um período adequado, a oportunidade efetiva de participar no processo de emissão de uma licença. Esta disposição deve ser interpretada à luz do considerando 23 da referida diretiva, nos termos do qual o público deve ter acesso antes de qualquer decisão, às informações respeitantes aos pedidos de licenciamento de novas instalações, e do artigo 6.º da Convenção de Aarhus, em que se prevê, por um lado, que o público participa o mais cedo possível no processo, quando todas as opções estiverem em aberto e possa haver uma participação efetiva do público, e, por outro lado, que deve ter acesso às informações relevantes para o processo de tomada de decisões assim que estejam disponíveis. Daqui resulta que o público em causa deve dispor de todas as informações relevantes desde o início do procedimento administrativo de primeira instância, antes de uma primeira decisão ter sido adotada, na medida em que essas informações estiverem disponíveis à data em que se desenrola esta fase do procedimento.

89 Quanto à questão de saber se o princípio da efetividade se opõe a uma regularização do procedimento em segunda instância pela disponibilização ao público de documentos relevantes não acessíveis durante o processo administrativo de primeira instância, resulta das informações transmitidas pelo juiz nacional que, de acordo com a legislação nacional aplicável, o órgão administrativo de segunda instância tem o poder de modificar a decisão administrativa de primeira instância. Compete, porém, ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se, por um lado, no quadro do procedimento administrativo de segunda instância, todas as opções estão em aberto, na aceção do artigo 15.º, n.º 1, da Diretiva 96/61, interpretada à luz do artigo 6.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, e se, por outro lado, a regularização do procedimento nessa fase, através da disponibilização ao público em causa de documentos relevantes, permite ainda ao referido público exercer uma influência real no desfecho do processo decisório.

90 Por conseguinte, o princípio da efetividade não se opõe a que uma recusa injustificada de disponibilização ao público interessado da decisão de planeamento urbano, em causa no processo principal, durante o procedimento administrativo de primeira instância seja regularizada durante o procedimento administrativo de segunda instância, na condição de que todas as opções e soluções estejam em aberto e que a regularização do procedimento nessa fase permita ainda ao público em causa exercer uma influência real no desfecho do processo decisório, o que compete ao órgão jurisdicional nacional verificar.

91 Consequentemente, há que responder à segunda questão que a Diretiva 96/91 deve ser interpretada no sentido de que:

– impõe que o público em causa tenha acesso a uma decisão de planeamento urbano, como a que é objeto do processo principal, desde o início do processo de licenciamento da instalação em causa;

– não permite que as autoridades nacionais competentes recusem ao público em causa o acesso a essa decisão com fundamento na proteção da confidencialidade das informações comerciais ou industriais prevista pelo direito nacional ou da União com o fim de proteger um interesse económico legítimo, e

– não se opõe a que uma recusa injustificada de disponibilização ao público em causa de uma decisão de planeamento urbano, como a que está em causa no processo principal, no decurso do procedimento administrativo de primeira instância possa ser regularizada durante o procedimento administrativo de segunda instância, na condição de todas as opções e soluções ainda serem possíveis e de a regularização do procedimento nessa fase ainda permitir ao público em causa o exercício de uma influência real no desfecho do processo decisório, o que compete ao órgão jurisdicional nacional verificar.

Quanto à terceira questão

92 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se a Diretiva 85/337 deve ser interpretada no sentido de que se opõe a que a validade de um anúncio relativo à avaliação do impacto ambiental de um projeto seja validamente prorrogada por vários anos após a adoção deste anúncio e se essa diretiva impõe que se proceda, neste caso, a uma nova avaliação do impacto ambiental do referido projeto.

93 A este respeito, tanto a inšpekcia como os governos eslovaco e checo alegam que a Diretiva 85/337 não se aplica, *ratione temporis*, à situação referida pelo órgão jurisdicional de reenvio.

94 Resulta de jurisprudência assente que o princípio da sujeição dos projetos suscetíveis de terem impacto considerável no ambiente a uma avaliação ambiental não se aplica às situações em que a data da apresentação formal do pedido de aprovação de um projeto é anterior à data em que termina o prazo de transposição da Diretiva 85/337 (acórdãos de 11 de agosto de 1995, Comissão/Alemanha, C-431/92, Colet., p. I-2189, n.ºs 29 e 32, e de 18 de junho de 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, C-81/96, Colet., p. I-3923, n.º 23).

95 Com efeito, esta diretiva visa, em larga medida, projetos de certa envergadura, cuja realização necessita muitas vezes de um longo período de tempo. Assim, não é oportuno que procedimentos já complexos a nível nacional sejam sobrecarregados e atrasados devido às exigências específicas impostas pela referida diretiva e que com isso sejam afetadas situações já consolidadas (acórdão Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, já referido, n.º 24).

96 No caso em apreço, resulta dos autos submetidos ao Tribunal de Justiça que as diligências da entidade exploradora com o objetivo de obter a licença para realizar o projeto do aterro em causa no processo principal, começaram em 16 de dezembro de 1998, com a apresentação de um pedido de avaliação do impacto ambiental do projeto. Ora, resulta do artigo 2.º do Ato relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2003, L 236, p. 33), que a Diretiva 85/337 devia ser transposta pela República Eslovaca a contar da data de adesão deste Estado-Membro à União, ou seja, desde 1 de maio de 2004.

97 Contudo, há que salientar que a atribuição da licença de realização do aterro em causa no processo principal pela administração eslovaca necessitou de três processos sucessivos, cada um deles concluído com a adoção de uma decisão.

98 Os pedidos da entidade exploradora relativos aos dois primeiros processos foram apresentados respetivamente em 16 de dezembro de 1998 e em 7 de agosto de 2002, ou seja antes de expirar



o prazo de transposição da Diretiva 85/337. Em contrapartida, o pedido de licença integrada foi apresentado em 25 de setembro de 2007, após a expiração desse prazo. Assim, há que determinar se se pode considerar que a apresentação dos dois primeiros pedidos marca o início formal do processo de licenciamento, na aceção da jurisprudência referida no n.º 94 do presente acórdão.

99 A este respeito, há primeiro que constatar que os pedidos apresentados nas duas primeiras etapas do processo não se confundem com simples contactos informais que não seriam suscetíveis de manifestar o início formal do processo de licenciamento (v., neste sentido, acórdão Comissão/Alemanha, já referido, n.º 32).

100 Em seguida há que sublinhar que a avaliação do impacto ambiental, terminada em 1999, foi realizada com vista a permitir a realização do projeto de aterro objeto da autorização integrada. A sequência do processo, nomeadamente a emissão da licença de construção, assenta nesta avaliação. Como salienta a advogada-geral no n.º 115 das suas conclusões, o facto de, no direito eslovaco, o impacto ambiental ser avaliado de forma separada do efetivo processo de licenciamento não pode alargar o âmbito de aplicação temporal da Diretiva 85/337.

101 Do mesmo modo, resulta das considerações que figuram no n.º 79 do presente acórdão que a decisão de planeamento urbano sobre a implantação do aterro em causa no processo principal constitui uma etapa indispensável para que a entidade exploradora seja autorizada a realizar o projeto de aterro. Esta decisão estabelece, além disso, um certo número de condições impostas à entidade exploradora na realização do seu projeto.

102 Ora, por ocasião da análise de um processo comparável, o Tribunal de Justiça considerou que a data que deve servir de referência para determinar a aplicação no tempo de uma diretiva que impõe uma avaliação ambiental é aquela em que o projeto foi formalmente apresentado, dado que as diferentes fases da análise de um projeto estão ligadas, pelo que constituem uma operação complexa (acórdão de 23 de março de 2006, Comissão/Áustria, C-209/04, Colet., p. I-2755, n.º 58).

103 Finalmente, resulta de jurisprudência constante que uma aprovação na aceção da Diretiva 85/337 pode ser constituída pela combinação de várias decisões distintas quando o processo nacional que permite ao dono da obra ser autorizado a começar os trabalhos para realizar o seu projeto é composto por várias etapas sucessivas (v., neste sentido, acórdãos de 7 de janeiro de 2004, Wells, C-201/02, Colet., p. I-723, n.º 52, e de 4 de maio de 2006, Comissão/Reino Unido, C-508/03, Colet., p. I-3969, n.º 102). Daqui resulta que, nesta hipótese, a data da apresentação formal do pedido de aprovação do projeto deve ser fixada no dia em que o dono da obra apresentou um pedido destinado a iniciar a primeira etapa do procedimento.

104 Resulta das considerações que precedem que a apresentação formal do pedido de aprovação do projeto de aterro em causa no processo principal é anterior à data de expiração do prazo de transposição da Diretiva 85/337. Por conseguinte, as obrigações decorrentes desta diretiva não são aplicáveis a este projeto, não havendo pois que responder à terceira questão. (...)

Quanto à quinta questão

111 Com a sua quinta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se uma decisão de um juiz nacional, tomada no âmbito de um procedimento nacional que dá execução às obrigações resultantes do artigo 15.º-A da Diretiva 96/61 e do artigo 9.º, n.ºs 2 e 4, da Convenção de Aarhus, de anulação de uma licença atribuída em violação das disposições da referida diretiva, é suscetível de constituir uma violação injustificada do direito de propriedade da entidade exploradora, consagrado no artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

112 Como salienta a advogada-geral nos n.ºs 182 a 184 das suas conclusões, as condições impostas pela Diretiva 96/61 restringem a utilização da propriedade nas áreas afetadas por uma instalação que se encontre abrangida pelo âmbito de aplicação desta diretiva.

113 O direito de propriedade não constitui, no entanto, uma prerrogativa absoluta, antes devendo ser tomado em consideração tendo presente a sua função social. Consequentemente, podem ser introduzidas restrições à fruição do direito de propriedade, desde que tais restrições correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral prosseguidos pela União e não constituam, à luz do objetivo prosseguido, uma intervenção desproporcionada e intolerável suscetível de afetar a própria essência dos direitos desse modo garantidos (acórdãos de 3 de setembro de 2008, Kadi e Al Barakaat International Foundation/Conselho e Comissão, C-402/05 P e C-415/05 P, Colet., p. I-6351, n.º 355, e de 9 de março de 2010, ERG e o., C-379/08 e C-380/08, Colet., p. I-2007, n.º 80).

114 No que diz respeito aos objetivos de interesse geral anteriormente referidos, resulta igualmente de jurisprudência constante que entre eles se conta também a proteção do ambiente, sendo esta suscetível de justificar uma violação à utilização do direito de propriedade (v. acórdãos de 7 de fevereiro de 1985, ADBHU, 240/83, Recueil, p. 531, n.º 13; de 20 de setembro de 1988, Comissão/Dinamarca, 302/86, Colet., p. 4607, n.º 8; de 2 de abril de 1998, Outokumpu, C-213/96, Colet., p. I-1777, n.º 32, e de 9 de março de 2010 ERG e o., C-379/08 e C-380/08, já referido, n.º 81).

115 No que se refere à proporcionalidade da violação do direito de propriedade em causa, quando essa violação pode ser provada, basta verificar que a Diretiva 96/61 comporta um equilíbrio entre as exigências deste direito e as que se encontram ligadas à proteção do ambiente.

116 Por conseguinte, há que responder à quinta questão que uma decisão de um juiz nacional, tomada no âmbito de um procedimento nacional que dá execução às obrigações resultantes do artigo 15.º-A da Diretiva 96/61 e do artigo 9.º, n.ºs 2 e 4, da Convenção de Aarhus, de anulação de uma licença atribuída em violação das disposições da referida diretiva, não é suscetível, enquanto tal, de constituir uma violação injustificada ao direito de propriedade da entidade exploradora, consagrado pelo artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Quanto às despesas

117 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 (Grande Secção) declara:

1) O artigo 267.º TFUE deve ser interpretado no sentido de que um órgão jurisdicional nacional como o órgão jurisdicional de reenvio tem a obrigação de submeter oficiosamente ao Tribunal de Justiça da União Europeia um pedido de decisão prejudicial quando se pronuncia após a baixa dos autos na sequência da cassação da sua primeira decisão pelo tribunal constitucional do Estado Membro em causa e uma regra nacional lhe impõe que decida o litígio seguindo a posição jurídica expressa por este último tribunal.

2) A Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, conforme alterada pelo Regulamento (CE) n.º 166/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 18 de janeiro de 2006, deve ser interpretada no sentido de que:

- impõe que o público em causa tenha acesso a uma decisão de planeamento urbano, como a que é objeto do processo principal, desde o início do processo de licenciamento da instalação em causa;
- não permite que as autoridades nacionais competentes recusem ao público em causa o acesso a essa decisão com fundamento na proteção da confidencialidade das informações comerciais ou industriais prevista pelo direito nacional ou da União com o fim de proteger um interesse económico legítimo, e

– não se opõe a que uma recusa injustificada de disponibilização ao público em causa de uma decisão de planeamento urbano, como a que é objeto do processo principal, no decurso do procedimento administrativo de primeira instância possa ser regularizada durante o procedimento administrativo de segunda instância, na condição de todas as opções e soluções ainda serem possíveis e de a regularização do procedimento nessa fase ainda permitir ao público em causa o exercício de uma influência real no desfecho do processo decisório, o que compete ao órgão jurisdicional nacional verificar.

3) O artigo 15.º-A da Diretiva 96/61, conforme alterada pelo Regulamento n.º 166/2006, deve ser interpretado no sentido de que os membros do público em causa devem poder, no quadro do recurso previsto nesta disposição, pedir ao tribunal ou ao órgão independente e imparcial competente criado por lei que decreta medidas provisórias suscetíveis de suspender temporariamente a aplicação de uma licença na aceção do artigo 4.º desta diretiva enquanto se aguarda que seja proferida a decisão definitiva.

4) Uma decisão de um juiz nacional, tomada no âmbito de um procedimento nacional que dá execução às obrigações resultantes do artigo 15.º A da Diretiva 96/61, conforme alterada pelo Regulamento n.º 166/2006, e do artigo 9.º, n.ºs 2 e 4, da Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em Aarhus a 25 de junho de 1998 e aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, de anulação de uma licença atribuída em violação das disposições da referida diretiva não é suscetível, enquanto tal, de constituir uma violação injustificada ao direito de propriedade da entidade exploradora, consagrado pelo artigo 17.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Comentário

1. A “história” do aterro de Pezinok

Em janeiro de 2013, o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) emitiu uma decisão prejudicial sobre o recurso de anulação instaurado, perante o Supremo Tribunal da República Eslovaca, contra uma autorização de construção de um novo aterro de resíduos sólidos num local chamado *Nova Jama*, na arredores de Pezinok, na região de Bratislava, Eslováquia.

Considerando a natureza e a capacidade do local de deposição dos resíduos (que se esperava que viesse a receber mais de 10 mil toneladas de resíduos sólidos urbanos por dia), ele estava submetido às regras europeias sobre aterros sanitários. A legislação sobre avaliação de impacto ambiental, prevenção e controlo integrados da poluição e, claro, a trilogia de democracia ambiental — acesso à informação, participação e acesso à justiça — também eram, em princípio, aplicáveis.

Como acontece frequentemente, a aprovação deste novo aterro de Bratislava dependia de um processo administrativo complexo, envolvendo várias autoridades, e estendendo-se ao longo de vários anos.

Isto, juntamente com a oposição pública dos cidadãos ao aterro, explica a duração do procedimento administrativo. Para melhor compreender os contornos da questão, vamos descrever brevemente os aspectos factuais do caso.

Os primeiros passos administrativos foram dados em 1996, com a aquisição do depósito de resíduos local (na realidade, uma lixeira com 30 anos de idade, mas ainda em funcionamento) por uma empresa privada, a Ekologická skládka. A ideia era obter a permissão para construção de um novo aterro num terreno contíguo.

Os impactes ambientais desse futuro aterro sanitário em *Nova Jama* foram avaliados em 1998 pelo Ministério do Meio Ambiente, e o local foi declarado adequado para a instalação de um aterro sanitário em 1999.

Sete anos depois, em 2006, a validade da declaração de impacte ambiental foi prorrogada até 2008. A decisão formal de planeamento urbano relativa à instalação do novo aterro sanitário em *Nova Jama* foi tomada em 2007 e começou então a prevenção e controlo integrados da poluição. Entre 2007 e 2008, a primeira participação pública ocorreu, no contexto do licenciamento ambiental. A licença, emitida em 2008, foi imediatamente contestada pelos cidadãos

Sete meses mais tarde, ainda em 2008, a Inspeção Ambiental Eslovaca negou provimento ao recurso administrativo instaurado contra a licença. O caso chegou aos tribunais em 2009, mas o Tribunal Regional de Bratislava não reconheceu razão aos recorrentes que contestavam a decisão de Inspeção Ambiental Eslovaca. No mesmo ano, já no Supremo Tribunal, o aterro foi considerado ilegal pela primeira vez. O Tribunal superior deu razão aos recorrentes, alterando o julgamento do Tribunal Regional, e suspendeu as operações em *Nova Jama*. Num recurso judicial, desta vez para protecção de direitos fundamentais, o Tribunal Constitucional anulou a decisão anterior e considerou que o direito da empresa Ekologická skládka, proprietária do local *Nova Jama*, tinha sido violado. O Tribunal

Constitucional anulou a decisão anterior e remeteu o processo ao Supremo Tribunal Federal, para que ele proferisse uma nova decisão. Em agosto de 2010, o Supremo Tribunal Federal suspendeu o processo e remeteu a questão para o Tribunal Europeu de Justiça, colocando diversas dúvidas de interpretação do direito europeu.

A primeira impressão que se retira desta breve descrição é sobre o tempo necessário para a conclusão de um processo ambiental: doze anos passaram desde que se pensou ser necessário um novo aterro, até a decisão final ter sido contestada perante os tribunais.

2. Autorização de aterros sanitários: de *nimby* a *bananas*

A situação que acabámos de descrever não é surpreendente. Quando a aprovação de instalações de gestão de resíduos está em jogo, os processos de tomada de decisão longos são a regra e não a exceção.

Além disso, a forte mobilização dos vizinhos, que não aceitam os aterros, e lutam contra as decisões de autorização, é o efeito habitual da bem conhecida síndrome social “não no meu quintal”, ou *nimby* (“*not in my backyard*”), na sigla inglesa.

Se, além de tudo o resto, ainda tiver havido falhas processuais durante o período de participação do público, e persistentes acusações de colusão entre o proprietário privado do solo e os decisores públicos, como aconteceu no aterro de Pezinok, a decisão torna-se ainda mais difícil de aceitar e a síndrome *nimby* transforma-se numa síndrome *banana*: construir absolutamente nada em lado nenhum nem perto de nada (“*build absolutely nothing, anywhere, near anything*”).

Vamos em seguida analisar as três principais questões que se levantaram, a propósito dos argumentos das partes, para ver as lições que se podem retirar a partir deste processo frustrado (e frustrante), que falhou justamente na prossecução do interesse público.

3. As grandes questões: governância, ambiente e direitos humanos

Considerando a aversão social ao lixo, uma das opções mais difíceis na gestão de resíduos é decidir **onde** levar a cabo essa gestão. A matéria da gestão de resíduos é um tema em que a UE tem tido uma atuação bastante pró-ativa e, no que respeita ao local de deposição, a Diretiva sobre os aterros¹ enumera um conjunto de cinco aspetos a ter em conta, ao escolher a localização de um novo local de eliminação de resíduos:

- 1) as distâncias do perímetro do local, em relação a áreas residenciais e recreativas, cursos de água, massas de água e outras zonas agrícolas e urbanas;
- 2) a existência na zona de águas subterrâneas ou costeiras, ou áreas protegidas da natureza;
- 3) as condições geológicas e hidrogeológicas da zona;
- 4) os riscos de cheias, de aluimento, de desabamento de terra ou de avalanches;
- 5) a protecção do património natural ou cultural da zona.

¹ Anexo I da Diretiva 1999/31, de 26 de Abril.

Ora, na União Europeia, o ordenamento territorial é deixado aos Estados-membros, cabendo às autoridades nacionais ponderar os prós e os contras de uma localização. Aqui, a União Europeia limitou-se a dizer que, depois de ponderar todos os aspetos, mesmo assim, “a instalação de um aterro só pode ser autorizada, se as características do local, no que se refere aos requisitos acima mencionados, ou se as medidas correctoras a implementar indicarem que o aterro não apresenta qualquer risco grave para o ambiente”².

Deste modo, as questões colocadas ao Tribunal de Justiça não foram no sentido de solicitar ao Tribunal esclarecimentos acerca da concretização dos critérios europeus de localização de aterros sanitários. Pelo contrário, as questões reportaram-se antes a aspetos procedimentais da decisão territorial controversa.

Mesmo assim, a resposta do Tribunal às questões principais que lhe foram colocadas podem ser muito úteis ao decidir casos semelhantes.

3.1. *Mais transparência*

No processo de autorização do aterro de Pezinok, a principal falha procedimental foi a falta de uma efetiva participação do público. O facto de, no final dos anos noventa, quando se iniciou o procedimento de autorização, não ter havido participação do público (nem durante a avaliação de impacte ambiental, nem no processo de planeamento urbano) não surpreende ninguém.

Após a adesão da Eslováquia à União Europeia, em 2004, o contexto jurídico mudou drasticamente e por isso, durante o processo de licenciamento ambiental, em 2007, o público foi finalmente ouvido. Aqui, o que é surpreendente, é a tentativa de esconder do público as informações disponíveis: a decisão de planeamento urbano relativa à localização do aterro, não foi divulgada ao público, com a justificação de que ele estava coberto por segredo comercial. Este argumento, invocado pelo proprietário privado do terreno *Nova Jama*, foi recusado sem hesitação pelo Tribunal de Justiça Europeu.

De facto, de acordo com a Convenção de Aarhus — que é parte integrante do direito da União Europeia³ — o princípio geral é que as “autoridades públicas competentes (...) [devem autorizar] o acesso do público interessado à consulta, quando solicitada nos termos da legislação nacional, de forma gratuita e logo que esteja disponível, de toda a informação relevante no processo de tomada de decisão (...)”⁴. Além disso, “Cada Parte assegurará que, aquando da tomada de decisão, será tomado em devida conta o resultado da participação do público”⁵.

Ora, se o público deve ter a possibilidade de influenciar efetivamente a tomada de decisão, então é fundamental que consiga ter acesso a todas as informações relevantes para o processo de decisão.

² Ponto 1.2. do anexo I da Diretiva 1999/31, de 26 de Abril.

³ Tal como afirmou o Tribunal noutro caso eslovaco, em 8 de Março de 2011. Referimo-nos à decisão prejudicial *Lesoochranské zoskupenie* (C-240/09) relativa à legitimidade processual de uma associação de proteção do ambiente para impugnar uma decisão administrativa nacional que retira proteção ao urso pardo.

⁴ Artigo 6º, n.º 6 da Convenção de Aarhus.

⁵ Artigo 4º, n.º 4, *in fine*, da Convenção de Aarhus.

Quanto às situações que, excecionalmente, permitem a recusa de acesso à informação, a Convenção é clara: “Os fundamentos para recusa acima mencionados serão interpretados de forma restritiva, tendo em consideração o interesse do público servido pela sua divulgação e tendo em consideração se a informação solicitada se relaciona com emissões para o ambiente”⁶.

As razões de confidencialidade de informações comerciais e industriais, com o fim de proteger um interesse económico legítimo, podem ser invocadas para proteger uma fórmula, um padrão ou uma ferramenta. No que diz respeito à localização de uma atividade específica, a proteção de confidencialidade pode eventualmente justificar-se relativamente a atividades — como a prospeção de petróleo ou de minério —, que normalmente exigem grandes investimentos em atividades de alto risco até conseguir encontrar o melhor local de extração.

Não é este o caso do aterro de Pezinok. A única razão para invocar, neste caso, sigilo comercial, foi tentar manter em segredo a decisão de escolher o local *Nova Jama*. Alegar necessidades de confidencialidade comercial foi a última tentativa desesperada para controlar os movimentos cívicos organizados na Eslováquia para lutar contra o novo aterro.

Mas, além de a invocação da confidencialidade comercial e industrial não ser adequada ao caso, há razões ainda mais fortes, ligadas à democracia ambiental, contra políticas de sigilo e procedimentos decisórios opacos.

Por uma questão de princípio, as decisões públicas que afetem o ambiente devem ser o mais transparentes possível, simplesmente porque o ambiente diz respeito a todos os cidadãos. Sendo o ambiente uma condição necessária da qualidade de vida, é compreensível que cada cidadão tenha o direito de participar nas decisões que possam afetá-lo nas suas condições de vida.

Tentar fazer avançar, sem informação nem participação do público, decisões que afetam o meio ambiente, é insustentável e pode até tornar tudo mais difícil.

Em primeiro lugar, **mais difícil** para o meio ambiente, pois o atraso na ativação do novo aterro obrigou as autoridades públicas e os gestores de resíduos a manter em funcionamento por mais uma década o antigo e totalmente inadequado depósito de resíduos.

Em segundo lugar, **mais difícil** para a sociedade, já que as suspeitas de colusão entre as autoridades públicas e a empresa privada⁷ e a instabilidade social consequente, podem gerar um sentimento de injustiça e frustração, intensificando a desconfiança social e agravando os protestos sociais contra o aterro.

Finalmente, **mais difícil** para as autoridades públicas, que não têm outra opção que não seja impor a decisão pela força. E decisões sem legitimidade não são respeitadas, a falta de eficácia intensifica ainda mais a desconfiança social, o que vai gerar ainda mais resistência, não-cooperação e bloqueios no futuro. Em poucas palavras, menos participação pública hoje, significa mais ingovernabilidade amanhã.

⁶ Artigo 4º, n.º 4, *in fine*, da Convenção de Aarhus.

⁷ Nas palavras da Advogada Geral, Juliane Kokott, a colusão resulta, com alguma segurança, dos dados do processo: “foi aparentemente alegado que o próprio diretor da autoridade que aprovou a decisão relativa à localização era também proprietário de áreas no sítio do projeto e membro do conselho geral e de supervisão da Ekologická Skládka, em conjunto com as suas irmãs” (Ponto 149 das Conclusões apresentadas em 19 de abril de 2012)

Como a história acabou por provar, a decisão de manter em segredo o local escolhido, numa tentativa ingênua e irracional de escapar aos protestos sociais, foi inútil e até contraproducente.

3.2. Avaliação de impacte ambiental atualizada

Outra questão importante foi a duração da decisão de avaliação de impacte ambiental. O Tribunal Supremo da Eslováquia perguntou ao Tribunal de Justiça da União Europeia se uma avaliação de impacte ambiental poderia ser válida para sempre ou, pelo menos, enquanto o projeto não fosse executado.

Na sua análise, o Tribunal Europeu acabou por não abordar esta questão, dando razão à Inspeção Ambiental eslovaca, quanto ao argumento de que regras europeias em matéria de avaliação de impacte ambiental não eram aplicáveis aos procedimentos de autorização complexos, que começaram antes da transposição da diretiva sobre avaliação de impacte ambiental.

Esta não era a opinião da Advogada Geral. De acordo com Juliane Kokott, a questão de saber se a decisão de avaliação de impacte ambiental podia ser alargada merecia uma resposta. E, de acordo com a sua interpretação, a resposta óbvia era a de que **uma avaliação de impacte ambiental não pode ser válida para sempre**, já que tanto as condições ambientais como o próprio projeto, podem ter mudado entretanto. Se assim fosse, segundo a Advogada Geral, o procedimento de avaliação dos efeitos no ambiente teria de “ser completado ou mesmo totalmente feito”.

Não podíamos estar mais de acordo. De fato, no caso do aterro de Pezinok todas as circunstâncias, que condicionaram a decisão, mudaram drasticamente entre 1998 e 2008.

As **leis** mudaram (após a adesão à UE, surge um novo quadro legal em matéria de aterros, de avaliação de impacte ambiental, de avaliação estratégica, de licença ambiental, etc.); o **planeamento** ao nível local mudou (o município de Pezinok reviu os planos municipais em vigor); as **condições ambientais** mudaram (a contaminação do velho local de depósito de resíduos contíguo a *Nova Jama*, com mais dez anos de utilização, piorou); por fim, numa década, as pessoas também podem mudar de opinião...

3.3. Proteção de direitos fundamentais: ambiente versus propriedade

A última grande questão, de que tratou o Tribunal de Justiça, foi a suposta violação do direito fundamental à propriedade. De fato, os recorrentes alegaram que a revogação da licença ambiental para instalação de um novo centro de receção de resíduos, emitida na sequência do procedimento de prevenção e controlo integrados da poluição, violou o seu direito fundamental ao “gozo pacífico de sua propriedade”, nos termos da Constituição Eslovaca e do artigo 17 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Esquecem, porém, que, se o procedimento de autorização é ilegal, não há direitos adquiridos. Além disso, o direito de propriedade não foi violado, porque, nas palavras do Tribunal, “o direito de propriedade não constitui, no entanto, uma prerrogativa absoluta, antes devendo ser tomado em consideração tendo presente a sua função social. Consequentemente, podem ser introduzidas restrições à fruição do direito de propriedade, desde que tais restrições correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral prosseguidos pela União e não

constituam, à luz do objetivo prosseguido, uma intervenção desproporcionada e intolerável suscetível de afetar a própria essência dos direitos desse modo garantidos”.

Na verdade, o direito de usar a sua propriedade para uma determinada finalidade não decorre, automaticamente, da mera existência do direito de propriedade; pelo contrário, há uma função social da propriedade. Acresce que, embora o proprietário não possa dar à sua propriedade a específica utilização que pretendia inicialmente, não é, no entanto, privado de todos os usos, e pode ainda afetá-la a diversos outros usos compatíveis.

Em suma, se houve algum direito violado no caso Pezinok, não foi certamente o direito de propriedade, mas sim o direito ao meio ambiente. De facto, o direito à informação e o direito de participação são direitos humanos procedimentais que, neste caso, estiveram longe de ser respeitados.

4. Conclusão: lições de Pezinok

O caso Pezinok é o exemplo perfeito para ilustrar a forma tradicional — e errada — de lidar com a síndrome social “não no meu quintal”. E, se este caso foi sobre uma decisão de construir um aterro sanitário para resíduos, poderia também ter sido sobre uma incineradora de resíduos perigosos, uma unidade de compostagem de resíduos orgânicos, ou até mesmo uma qualquer instalação industrial queimando combustível derivado de resíduos, em vez de combustíveis fósseis.

Mais: não podemos esquecer ainda que a síndrome *nimby* não se aplica apenas a instalações relacionadas com resíduos. Um hospital psiquiátrico, uma clínica de reabilitação de toxicódependentes, uma prisão ou até mesmo um aeroporto, também são **usos do solo indesejáveis ao nível local** (“*locally unwanted land uses*”, ou *lulus*) e poderiam ter provocado a mesma reação social.

A grande lição, que podemos tirar do procedimento de autorização do aterro de Pezinok, é que a aversão social aos **lulus** se torna ainda mais grave, assumindo contornos de *bomba-relógio*, quando a decisão sobre a instalação rejeitada pelas populações é adotada num contexto de fraude, colusão ou corrupção. Neste caso, os sintomas do *nimbyismo* podem conduzir a reações sociais diferentes. Desde as mais subtis, como o recurso aos tribunais, até às mais brutais, como manifestações de rua, sabotagem de atividades ou mesmo *eco-terrorismo*.

Se, apesar dos movimentos sociais, as autoridades mantiverem a sua decisão e decidirem impô-la aos cidadãos, essa será uma resolução muito cara. Recuperar a confiança e restabelecer a governância é muito mais difícil do que perdê-las.

E no entanto, enquanto a transição para uma sociedade de baixo consumo e elevados níveis de reciclagem não for uma realidade, os aterros, as incineradoras e instalações similares de gestão de resíduos, continuarão a ser “males” inevitáveis, e o mínimo que as autoridades nacionais podem fazer é respeitar os direitos humanos procedimentais. Se o direito de acesso à informação e o direito de participação forem rigorosamente observados, é de esperar que o acesso à justiça não seja sequer necessário...

Alexandra Aragão
Professora Auxiliar da Faculdade de Direito
da Universidade de Coimbra