

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção)

14 de Junho de 2007*

No processo C-422/05,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 28 de Novembro de 2005,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por F. Benyon e M. Huttunen, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Reino da Bélgica, representado inicialmente por M. Wimmer e em seguida por A. Hubert, na qualidade de agentes,

demandado,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Terceira Secção),

composto por: A. Rosas, presidente de secção, J. Klučka, J. N. Cunha Rodrigues, U. Lõhmus (relator) e P. Lindh, juízes,

advogado-geral: M. Poiares Maduro,

secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 25 de Janeiro de 2007,

profere o presente

Acórdão

- 1 Com a sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede que o Tribunal de Justiça declare que, tendo adoptado o Decreto real de 14 de Abril de 2002, que regulamenta as operações nocturnas de determinados aviões civis subsónicos a reacção (*Moniteur belge* de 17 de Abril de 2002, p. 15570, a seguir «Decreto real de 14 de Abril de 2002»), o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 2002/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Março de 2002, relativa ao estabelecimento de regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o

ruído nos aeroportos comunitários (JO L 85, p. 40, a seguir «directiva»), e do artigo 10.º, segundo parágrafo, CE, em conjugação com o artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

- 2 Em conformidade com o artigo 17.º da directiva, esta entrou em vigor no dia da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, a saber, em 28 de Março de 2002. Esta directiva introduziu, por um lado, o conceito de «abordagem equilibrada» para gerir o ruído dos aviões e, por outro, orientações para a imposição de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos da Comunidade Europeia.

- 3 O artigo 2.º desta directiva dispõe:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

[...]

- d) ‘Aeronaves marginalmente conformes’, aviões civis subsónicos de propulsão por reacção que respeitem os valores-limite de certificação estabelecidos no

anexo 16, volume 1, parte II, capítulo 3, da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional numa margem cumulativa não superior a 5EPNdB (ruído efectivamente percebido em decibéis — Effective Perceived Noise in decibels), em que a margem cumulativa é o valor expresso em EPNdB obtido somando as diferentes margens (ou seja, a diferença entre o nível de ruído certificado e o nível de ruído máximo autorizado) em cada um dos três pontos de referência para a medição do ruído definidos no anexo 16, volume I, parte II, capítulo 3, da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional;

- e) ‘Restrições de operação’, medidas relativas ao ruído que limitem ou reduzam o acesso de aviões civis subsónicos de propulsão por reacção a um aeroporto. Incluem restrições de operação com vista à retirada de serviço de aeronaves marginalmente conformes em aeroportos específicos, e restrições de operação parciais que afectem a operação de aviões civis subsónicos de propulsão por reacção em determinados períodos;

[...]

- g) ‘Abordagem equilibrada’, a abordagem segundo a qual os Estados-Membros avaliam as medidas aplicáveis para resolver o problema do ruído num determinado aeroporto situado no seu território, designadamente, o efeito previsível de uma redução do ruído das aeronaves na fonte, de medidas de ordenamento e de gestão do território, de processos de exploração que permitam reduzir o ruído e de restrições de exploração.»

- 4 O artigo 4.º da directiva, intitulado «Regras gerais de gestão do ruído de aeronaves», prevê:

«1. Os Estados-Membros devem adoptar uma abordagem equilibrada no quadro do tratamento de problemas de ruído em aeroportos situados no seu território. Podem igualmente considerar incentivos económicos como medida de protecção contra a poluição sonora.

2. Ao analisar as restrições de operação, as autoridades competentes devem ter em conta os custos e benefícios que as diferentes medidas aplicáveis são susceptíveis de gerar, bem como as características específicas de cada aeroporto.

3. As medidas ou combinações de medidas adoptadas nos termos da presente directiva não devem ser mais restritivas que o necessário para atingir o objectivo ambiental fixado para um dado aeroporto. Não devem estabelecer discriminações com base na nacionalidade ou na identidade da transportadora aérea ou do fabricante de aeronaves.

4. As restrições de operação baseadas no desempenho devem basear-se no nível de ruído emitido pela aeronave, tal como determinado pelo procedimento de certificação estabelecido em conformidade com o anexo 16, volume 1, terceira edição (Julho de 1993) da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional.»

5 O artigo 5.º da directiva, intitulado «Regras relativas à avaliação», enuncia:

1. Para efeitos de aprovação de uma decisão relativa a restrições de operação, as informações especificadas no anexo II serão tomadas em conta, na medida do possível e se tal se justificar, no que diz respeito às restrições de operação em questão, bem como às características do aeroporto.

[...]»

6 O artigo 7.º da directiva, intitulado «Restrições de operação em vigor», dispõe:

«O artigo 5.º não se aplica:

a) Às restrições de operação já estabelecidas à data da entrada em vigor da presente directiva;

[...]»

7 Nos termos do artigo 16.º da directiva:

«Os Estados-Membros devem pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à presente directiva até 28 de Setembro de 2002 e informar imediatamente a Comissão desse facto.

[...]»

8 A directiva revogou o Regulamento (CE) n.º 925/1999 do Conselho, de 29 de Abril de 1999, relativo ao registo e funcionamento na Comunidade de certos tipos de aviões civis subsónicos a reacção que tenham sido modificados e recertificados como satisfazendo as normas do anexo 16 da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, volume I, segunda parte, capítulo 3, terceira edição (Julho de 1993) (JO L 115, p. 1, e — rectificações — JO L 120, p. 46, e JO L 262, p. 23).

9 Segundo o artigo 1.º deste regulamento:

«O objectivo do presente regulamento é estabelecer regras destinadas a impedir uma futura deterioração do impacto total na Comunidade, em termos de ruído, dos aviões civis subsónicos a reacção recertificados, limitando concomitantemente outros danos para o ambiente.»

10 Por força do artigo 2.º do referido regulamento, entende-se por:

«1. ‘Avião civil subsónico a reacção’: um avião civil subsónico a reacção de massa máxima à descolagem certificada igual ou superior a 34 000 kg ou cuja organização do espaço interior máxima certificada para o tipo de avião em causa comporte mais de dezanove lugares de passageiros, excluindo qualquer lugar exclusivamente destinado à tripulação, e equipado com motores com razões de diluição inferiores a três;

2. ‘Avião civil subsónico a reacção recertificado’: um avião civil subsónico a reacção inicialmente certificado em relação ao capítulo 2 ou a normas equivalentes, ou inicialmente não certificado no que diz respeito a ruído, que tenha sido modificado, directamente através de medidas de carácter técnico ou indirectamente através de restrições operacionais, de forma a cumprir as normas do capítulo 3; os aviões civis subsónicos a reacção que inicialmente só podiam ser alvo de dupla certificação em relação às normas do capítulo 3 mediante restrições de peso devem ser considerados aviões recertificados; não poderão ser considerados aviões recertificados os aviões civis subsónicos a reacção que tenham sido modificados de forma a cumprir as normas do capítulo 3, mediante um reequipamento com motores com razões de diluição inferiores a três;

[...]

4. ‘Restrições operacionais’: restrições de peso impostas a um determinado avião e/ou limitações operacionais que podem ser comandadas pelo piloto ou pelo operador, como a redução dos flaps;

[...]»

11 O artigo 3.º do mesmo regulamento dispunha, à propósito dos aviões não conformes:

«1. A partir da data de aplicação do presente regulamento, os aviões civis subsónicos a reacção recertificados não poderão ser inscritos no registo nacional dos Estados-Membros.

2. O disposto no n.º 1 não é aplicável aos aviões civis subsónicos a reacção já inscritos no registo de qualquer Estado-Membro à data de aplicação do presente regulamento e que tenham estado registados na Comunidade desde então.

3. Sem prejuízo do disposto na Directiva 92/14/CEE e, em especial, no n.º 2 do seu artigo 2.º, a partir de 1 de Abril de 2002, os aviões civis subsónicos recertificados registados num país terceiro não serão autorizados a operar no território da Comunidade, a não ser que o operador desses aviões possa provar que já se encontravam registados nesse país terceiro à data de aplicação do presente regulamento e que, antes dessa data, tenham operado, entre 1 de Abril de 1995 e à data de aplicação do presente regulamento, no território da Comunidade.

4. Os aviões civis subsónicos a reacção recertificados que constem dos registos dos Estados-Membros não poderão operar em aeroportos no território da Comunidade a partir de 1 de Abril de 2002, a menos que tenham operado nesse território antes da data de aplicação do presente regulamento.»

Legislação nacional

- 12 O Decreto real de 14 de Abril de 2002 entrou em vigor em 1 de Julho de 2003. Decorre do preâmbulo deste decreto real que, no momento da sua adopção, o legislador teve em conta, nomeadamente, o Regulamento n.º 925/1999 e a necessidade imperiosa de evitar a incerteza jurídica que para os operadores resultaria da revogação, em 28 de Março de 2002, do referido regulamento.
- 13 O Decreto real de 14 de Abril de 2002 introduziu restrições operacionais durante as horas nocturnas em todos os aeroportos situados no território belga para certas categorias de aviões civis subsónicos a reacção recertificados para satisfazer as normas definidas no volume I, segunda parte, capítulo 3, do anexo 16 da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, assinada em Chicago, em 7 de Dezembro de 1944 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 15, n.º 102).
- 14 O Artigo 1.º do Decreto real de 14 de Abril de 2002 dispõe:

«Nos períodos nocturnos compreendidos entre as 23 horas e as 6 horas locais, só são autorizadas as operações dos aviões civis subsónicos a reacção quando esses aviões efectuem voos em configuração plana (trem de aterragem e flaps recolhidos).»

- 15 Por força do artigo 2.º deste decreto:

«O artigo 1.º não é aplicável:

1.º Aos aviões que sobrevoem o território belga durante um voo cujos pontos de partida e de destino se situem no estrangeiro;

2.º Aos aviões civis subsónicos a reacção que:

- a) estejam equipados com motores cuja razão de diluição seja igual ou superior a três e satisfaçam as normas do anexo 16 da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, volume 1, parte II, capítulo 3, terceira edição (Julho de 1993), ou normas mais rigorosas;
- b) cumpram desde o início, isto é, antes de terem sido recertificados, as normas indicadas na alínea a), *supra*, ou normas mais rigorosas.»

16 Nos termos do artigo 3.º do Decreto real de 14 de Abril de 2002, este último aplica-se sem prejuízo das disposições do Regulamento n.º 925/1999. O artigo 4.º deste decreto fixou a sua entrada em vigor no dia 1 de Julho de 2003.

Fase pré-contenciosa

17 Em 6 de Junho de 2002, a Comissão solicitou às autoridades belgas informações sobre o Decreto real de 14 de Abril de 2002 e, nomeadamente, sobre os motivos que terão justificado a manutenção da referência ao critério da «razão de diluição» dos motores que figura no Regulamento n.º 925/1999, quando, por um lado, à data da adopção do referido decreto, este regulamento já tinha sido revogado e, por outro, este critério não tinha sido retomado na directiva.

- 18 Não tendo a resposta das autoridades belgas de 28 de Junho de 2002 satisfeito a Comissão, esta última enviou ao Reino da Bélgica uma notificação para cumprir em 24 de Outubro de 2002, indicando-lhe que as medidas tomadas no decurso do período de transposição da directiva eram susceptíveis de comprometer seriamente o resultado por ela prescrito e, por esta razão, violavam esta directiva e o artigo 10.º, segundo parágrafo, CE, em conjugação com o artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE.
- 19 Na sua resposta de 23 de Dezembro de 2002, as autoridades belgas apresentaram vários argumentos destinados a demonstrar que o Decreto real de 14 de Abril de 2002 era uma simples formalização de uma medida já «estabelecida», na acepção do artigo 7.º da directiva, antes da entrada em vigor desta directiva.
- 20 Não concordando com as explicações apresentadas, a Comissão enviou, em 3 de Junho de 2003, um parecer fundamentado ao Reino da Bélgica, convidando-o ainda a adoptar, no prazo de dois meses a contar da notificação deste parecer, as medidas necessárias para lhe dar cumprimento. Este Estado-Membro respondeu-lhe por ofício de 25 de Julho de 2003.
- 21 O Reino da Bélgica notificou à Comissão a adopção, em 25 de Setembro de 2003, do Decreto real que fixa as normas e os procedimentos respeitantes à introdução de restrições operacionais no Aeroporto de Bruxelas-Nacional (*Moniteur belge* de 26 de Setembro de 2003, p. 47538). Este decreto real, destinado a transpor a directiva, entrou em vigor no dia da sua publicação e não revogou o Decreto real de 14 de Abril de 2002.
- 22 Por último, a Comissão intentou a presente acção nos termos do artigo 226.º CE.

Quanto à acção

Quanto à admissibilidade

- 23 O Governo belga contesta a admissibilidade da acção, porquanto a petição invoca tanto o facto de o Decreto real de 14 de Abril de 2002 não ter sido revogado no momento da adopção das medidas de transposição da directiva, em 25 de Setembro de 2003, ou seja, três dias antes do termo do prazo de transposição, como o facto de o ter mantido em vigor mesmo após o termo do referido prazo. A Comissão alargou o objecto do litígio, na medida em que a notificação para cumprir e o parecer fundamentado dizem unicamente respeito às medidas adoptadas no decurso do período concedido para proceder à transposição desta directiva, ao passo que, na petição, a Comissão acrescentou a isto a atitude das autoridades belgas após o termo do referido período.
- 24 O Governo belga alega, a este propósito, que, não tendo sido mencionada esta nova acusação no parecer fundamentado, o Estado-Membro demandado ficou privado da possibilidade de pôr termo ao incumprimento que lhe era censurado ou de se explicar a esse respeito antes de o litígio ser submetido ao Tribunal de Justiça.
- 25 Importa recordar que, segundo jurisprudência constante, a notificação para cumprir dirigida pela Comissão ao Estado-Membro, e seguidamente o parecer fundamentado emitido pela Comissão, delimitam o objecto do litígio e este, a partir de então, já não pode ser alargado. Com efeito, a possibilidade de o Estado em causa apresentar as suas observações constitui, mesmo que considere não a dever utilizar, uma garantia essencial requerida pelo Tratado CE e o respeito dessa garantia é uma formalidade essencial da regularidade do processo de declaração de incumprimento de um Estado-Membro. Por conseguinte, o parecer fundamentado e a acção da Comissão devem ter por base as mesmas acusações já constantes da notificação para cumprir que dá início à fase pré-contenciosa (v., nomeadamente, acórdãos de 29 de Setembro de 1998, Comissão/Alemanha, C-191/95, Colect., p. I-5449, n.º 55, e de 22 de Abril de 1999, Comissão/Reino Unido, C-340/96, Colect., p. I-2023, n.º 36).

- 26 No caso em apreço, no seu parecer fundamentado, a Comissão censurou ao Reino da Bélgica a tomada de medidas que comprometiam seriamente o resultado prescrito pela directiva, através da adopção do Decreto real de 14 de Abril de 2002.
- 27 Sendo verdade que a Comissão refere, na petição, que o Reino da Bélgica não revogou o Decreto real de 14 de Abril de 2002 quando transpôs a directiva e que, após o prazo de transposição, o referido decreto real continuou em vigor, também é verdade que tal observação, mesmo tendo sido feita apenas na fase da petição, não pode constituir uma nova acusação. Trata-se efectivamente de uma simples constatação de facto por parte da Comissão que esta pode invocar, na medida em que a situação descrita pode provar, por um lado, que o estado das coisas não se alterou após o termo do prazo de dois meses concedido no parecer fundamentado e, por outro, como referiu o advogado-geral no n.º 56 das suas conclusões, que o Decreto real de 14 de Abril de 2002 não constituía uma medida transitória destinada a assegurar a continuidade após a revogação do Regulamento n.º 925/1999.
- 28 Há que referir a este respeito que, quando do envio do parecer fundamentado pela Comissão, em 3 de Junho de 2003, o prazo de transposição da directiva ainda não tinha terminado, as medidas de transposição desta directiva ainda não tinham sido adoptadas e o Decreto real de 14 de Abril de 2002 ainda não tinha entrado em vigor.
- 29 Nestas condições, não é possível censurar validamente à Comissão o facto de não ter aduzido, no parecer fundamentado, nem que o Decreto real de 14 de Abril de 2002 não tinha sido revogado com a adopção das medidas de transposição da directiva nem que este tinha sido mantido em vigor mesmo após o termo do referido prazo.
- 30 Conclui-se do exposto que a acção é admissível.

Quanto ao mérito

- 31 Em apoio da sua acção, a Comissão invoca uma única acusação, relativa à adopção pelo Reino da Bélgica, durante o prazo concedido aos Estados-Membros para a transposição da directiva e quando esta estava já em vigor, do Decreto real de 14 de Abril de 2002, o qual, relativamente às restrições de operação impostas a certas categorias de aviões, segue a abordagem adoptada pelo Regulamento n.º 925/1999, já revogado, e não a consagrada na referida directiva. Por conseguinte, o resultado prescrito por esta directiva, a saber, a adopção em toda a Comunidade de um quadro homogéneo para a introdução de restrições de operação dos aviões baseado numa definição única do que deve ser entendido por aviões conformes com as normas definidas no volume 1, parte II, capítulo 3, do anexo 16 da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, ficou seriamente comprometido.
- 32 Com efeito, por força do artigo 4.º, n.º 4, da directiva, as restrições de operação baseadas no desempenho devem basear-se no nível de ruído emitido pela aeronave, determinado pelo procedimento de certificação estabelecido em conformidade com o anexo 16, volume 1, terceira edição (Julho de 1993) da referida convenção, ao passo que, para estabelecer restrições de operação, o artigo 2.º do Decreto real de 14 de Abril de 2002 remete, tal como o Regulamento n.º 925/1999, para o conceito de razão de diluição dos motores.
- 33 O Governo belga contesta o incumprimento com base em três tipos de razões, a saber, em primeiro lugar, que o Decreto real de 14 de Abril de 2002 se insere no âmbito de aplicação do artigo 7.º da directiva, em segundo, que se inscreve no objectivo do legislador comunitário, na medida em que colmata a lacuna legislativa resultante da revogação do Regulamento n.º 925/1999, e, em terceiro, que não compromete seriamente o resultado prescrito pela referida directiva.

O Decreto real de 14 de Abril de 2002 insere-se no âmbito de aplicação do artigo 7.º da directiva

34 O Governo belga alega que o Decreto real de 14 de Abril de 2002 se insere no âmbito de aplicação do artigo 7.º da directiva, que prevê uma excepção para as restrições de operação já estabelecidas à data da entrada em vigor da directiva.

35 A este respeito, o referido governo acrescenta que o Decreto real de 14 de Abril de 2002 fazia parte das «políticas estabelecidas» e das «restrições de operação já estabelecidas» às quais fazem referência, respectivamente, a resolução A33/7, adoptada pela 33.ª Assembleia da Organização da Aviação Civil Internacional (a seguir «ICAO») no decurso do mês de Outubro de 2001, que contém a «Resenha recapitulativa da política permanente e das práticas da ICAO no domínio da protecção do ambiente», e o artigo 7.º da directiva. Efectivamente, para limitar a poluição sonora nocturna no Aeroporto de Bruxelas, o Conselho de Ministros belga adoptou, em 11 de Fevereiro de 2000, o «acordo aeroportuário» e criou um grupo de trabalho *ad hoc* encarregado de elaborar um conjunto de projectos de regulamentação. Inserindo-se estas disposições numa política estabelecida e, pelo menos, tendo estas sido decididas pelas autoridades nacionais no decurso do ano de 2000, ou seja, antes da entrada em vigor da directiva, deveriam poder beneficiar da excepção à aplicação das regras de avaliação menos coercivas introduzidas pela referida directiva.

36 Está assente que o Regulamento n.º 925/1999, aplicável desde 4 de Maio de 2000, tinha nomeadamente por objectivo a adopção de medidas de protecção destinadas a impedir uma maior deterioração da situação do ruído em redor dos aeroportos comunitários e a diminuição do consumo e das emissões poluentes dos motores. Estas medidas consistiram em impor em todos os Estados-Membros restrições de operação dos aviões civis subsónicos a reacção recertificados, tomando como padrão a razão de diluição dos respectivos motores.

- 37 A directiva também prossegue os objectivos de impedir um agravamento da poluição sonora e de proteger o ambiente através da introdução de restrições de operação. Todavia, estas restrições não estão relacionadas com as razões de diluição dos motores dos aviões, mas são decididas com base na abordagem equilibrada da gestão do ruído em cada aeroporto a que faz referência a dita directiva. A vantagem desta abordagem reside no facto de serem aplicadas restrições de operação da mesma natureza nos aeroportos que conhecem problemas de ruído comparáveis.
- 38 Decorre do décimo considerando da directiva que a abordagem equilibrada constitui um método aplicável ao problema das emissões sonoras de aeronaves, que inclui, nomeadamente, orientações internacionais para a introdução de restrições de operação específicas a cada aeroporto. O conceito de «abordagem equilibrada», definido pela resolução A33/7, adoptada pela 33.^a Assembleia da ICAO, inclui quatro elementos essenciais e requer uma avaliação cuidada das diferentes opções para atenuar o ruído que incluem, designadamente, a redução na fonte do ruído gerado por aeronaves, medidas de ordenamento e gestão do território, procedimentos operacionais de redução do ruído e restrições de operação, sem prejuízo das obrigações jurídicas, acordos existentes, legislação em vigor e políticas aplicáveis na matéria.
- 39 Decorre também do décimo oitavo considerando da referida directiva que, nestas condições, o legislador comunitário entendeu que era imperativo, no sentido de respeitar os direitos adquiridos dos operadores económicos em causa, permitir que se continuassem a aplicar as medidas de gestão do ruído já em vigor em certos aeroportos. Por esta razão e por força do artigo 7.º da directiva, as regras a seguir para efeitos de aprovação de uma decisão relativa a restrições de operação, definidas no artigo 5.º desta directiva, não se aplicam às restrições de operação já estabelecidas.
- 40 É certo que a redacção do artigo 7.º, alínea a), da directiva se refere às restrições de operação já decididas à data da entrada em vigor da referida directiva. Porém, daí

não decorre que os objectivos de protecção do ambiente enumerados no acordo aeroportuário, adoptado pelo Conselho de Ministros belga em 11 de Fevereiro de 2000 e que passo a passo foram sendo atingidos através da adopção de várias decisões concretas, possam ser entendidos como as restrições de operação a que se refere o artigo 7.º desta directiva.

41 Com efeito, o próprio título do artigo 7.º indica que esta disposição diz respeito às restrições em vigor. Ora, embora resulte do referido acordo aeroportuário que o Conselho de Ministros tinha decidido actuar com o objectivo de limitar a poluição sonora nocturna nos aeroportos, este acordo não introduziu restrições de operação específicas e obrigatórias para os operadores económicos em causa.

42 Em apoio da sua argumentação, o Governo belga remete para o texto de artigo 7.º tal como formulado na proposta de directiva apresentada pela Comissão, segundo o qual o artigo 5.º da directiva não devia ser aplicado às restrições de operação que já eram aplicadas à data da entrada em vigor da directiva. Assim, o critério inicial que previa que as medidas fossem aplicadas foi substituído por um critério mais flexível, a saber, que as medidas tivessem sido simplesmente decididas. Sustenta que esta alteração perderia todo o efeito útil se, em vez de se interpretar de forma estrita e literal o teor do artigo 7.º da referida directiva, se devesse interpretá-lo no sentido de que diz unicamente respeito às medidas que foram não apenas decididas mas também promulgadas e publicadas.

43 Todavia, este argumento não convence.

44 Com efeito, se a redacção do artigo 7.º da directiva sofreu uma evolução relativamente à proposta de directiva apresentada pela Comissão, foi porque o legislador decidiu ampliar o alcance da excepção à aplicação do artigo 5.º desta

directiva. Assim, a noção de «restrições de operação já estabelecidas à data da entrada em vigor da presente directiva» responde melhor à vontade do legislador de respeitar os direitos adquiridos dos operadores económicos em causa, expressa no décimo oitavo considerando da referida directiva, do que a noção de «restrições de operação já aplicadas» a essa data, que figurava originariamente na referida proposta.

- 45 Deste modo, a redacção do artigo 7.º, alínea a), da directiva inclui no seu âmbito de aplicação, para além das restrições de operação já aplicadas nos Estados-Membros quando da sua entrada em vigor, as que foram adoptadas e publicadas, mas cuja aplicação efectiva foi diferida para uma data posterior. Na medida em que estas últimas restrições, antes mesmo da respectiva aplicação se tornar obrigatória, já impunham aos operadores económicos limites à operação futura de certos tipos de aviões, os preparativos por estes empreendidos para adaptarem a sua frota tiveram de ser objecto de uma excepção com base no respeito dos direitos adquiridos.
- 46 Não tendo sido promulgadas nem publicadas em 28 de Março de 2002, as restrições de operação impostas pelo Decreto real de 14 de Abril de 2002 não podiam criar direitos em proveito dos operadores económicos à data da entrada em vigor da directiva. Daí se conclui que não se inseriam no conceito de «restrições de operação já estabelecidas à data da entrada em vigor da presente directiva», na acepção do seu artigo 7.º, alínea a).
- 47 Por último, o Governo belga alega que foi unicamente devido à complexidade inerente ao sistema jurídico belga, que comporta uma repartição das competências entre a entidade federal e as entidades regionais que exige o respeito de um longo procedimento de concertação e de consulta antes de se poderem formalizar certas decisões políticas, que a decisão do Conselho de Ministros só pôde ser formalizada em 14 de Abril de 2002, com a adopção do referido decreto real que proíbe, durante a noite, as operações dos aviões que foram recertificados.

- 48 A este respeito, há que recordar que um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar a inobservância das obrigações resultantes do direito comunitário (v., designadamente, acórdãos de 26 de Junho de 2001, Comissão/Itália, C-212/99, Colect., p. I-4923, n.º 34; de 9 de Setembro de 2004, Comissão/Espanha, C-195/02, Colect., p. I-7857, n.º 82; e de 18 de Julho de 2006, Comissão/Itália, C-119/04, Colect., p. I-6885, n.º 25).
- 49 Conclui-se do exposto que o Decreto real de 14 de Abril de 2002 não se insere no âmbito de aplicação do artigo 7.º da directiva.

O Decreto real de 14 de Abril de 2002 inscreve-se no objectivo do legislador comunitário

- 50 A título subsidiário, o Governo belga alega que o Decreto real de 14 de Abril de 2002 foi adoptado a fim de colmatar a lacuna legislativa resultante da revogação do Regulamento n.º 925/1999 e que, portanto, se inscreve no objectivo do legislador comunitário. Este decreto real faz referência, no seu preâmbulo, ao Regulamento n.º 925/1999, por um lado, porque as discussões havidas no seio do Conselho de Ministros de 11 de Fevereiro de 2000 versaram sobre o referido regulamento e, por outro, porque a política seguida pelo Governo federal e pelas entidades federadas se inscrevia no quadro deste regulamento. Dada a intenção declarada do governo de proibir a utilização no território belga de certos aviões civis subsónicos a reacção no prazo mais breve possível, tratava-se de evitar que os operadores económicos pudessem pensar que, devido à revogação do Regulamento n.º 925/1999, este tipo de avião podia ser utilizado.
- 51 Este argumento não pode ser acolhido.

- 52 Com efeito, em primeiro lugar, a revogação do Regulamento n.º 925/1999 não criou uma lacuna legislativa, dado que este regulamento foi substituído pela directiva no próprio dia em que esta entrou em vigor. A este respeito, importa referir que, como indicou o advogado-geral no n.º 82 das suas conclusões, nada havia que impedisse que o Estado-Membro adoptasse regulamentações nacionais compatíveis com as disposições da directiva.
- 53 Em segundo lugar, se é verdade que, através da adopção da directiva, o legislador comunitário prosseguia o objectivo de reduzir a poluição sonora causada pelos aviões, como fez através da adopção do Regulamento n.º 925/1999, também é verdade que os métodos de acção previstos por uma e por outro são radicalmente diferentes. Com efeito, nos termos da directiva, a redução das emissões sonoras é o resultado de uma abordagem equilibrada da gestão do ruído em cada aeroporto, enquanto que as disposições do Regulamento n.º 925/1999 visam impedir um agravamento da poluição sonora, impondo restrições de operação aos aviões civis subsónicos a reacção em função da razão de diluição dos seus motores.
- 54 Em terceiro lugar, a directiva tem nomeadamente por objectivo, segundo o seu artigo 1.º, alínea a), estabelecer regras aplicáveis na Comunidade para favorecer a introdução de restrições de operação de modo coerente a nível dos aeroportos e prevê, para esse efeito, no seu artigo 2.º, alínea d), a definição da noção de «aeronaves marginalmente conformes» com as normas definidas no volume 1, parte II, capítulo 3, do anexo 16 da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional, sem qualquer referência às aeronaves recertificadas.
- 55 Ora, o Decreto real de 14 de Abril de 2002 visa, segundo o seu quinto considerando, estabelecer um quadro regulamentar harmonizado a nível nacional no que diz respeito a esta mesma categoria de aeronaves e, para o conseguir, introduz restrições às passagens de aeronaves durante os períodos nocturnos, que afectam os aviões civis subsónicos a reacção recertificados, independentemente do facto de terem sido

modificados para satisfazer as normas definidas no volume 1, parte II, capítulo 3, do anexo 16 da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional.

56 O Governo belga alega ainda que o âmbito de aplicação do Decreto real de 14 de Abril de 2002 é geral e que visa todo o território nacional, ao passo que o Aeroporto de Bruxelas-Nacional, que, devido ao número de movimentos, é o único visado pela directiva, já era objecto de restrições de operação. Estas restrições foram decididas através do Decreto ministerial de 26 de Outubro de 2000 que aprova o regulamento adoptado pelo conselho de administração da BIAC, SA, de direito público, de 15 de Junho de 2000, relativo à instituição de um sistema de quotas acústicas durante a noite e que determina a quantidade máxima de ruído autorizado durante a noite no Aeroporto de Bruxelas-Nacional (*Moniteur belge* de 17 de Novembro de 2000, p. 38194). Assim, este decreto ministerial proibiu todas as descolagens de aviões civis subsónicos a reacção a partir do referido aeroporto e as disposições do Decreto real de 14 de Abril de 2002 sobrepunham-se a uma regulamentação já existente.

57 Este ponto de vista não pode ser aceite.

58 Efectivamente, mesmo que o único aeroporto na Bélgica directamente visado pela directiva já fosse alvo de restrições de operação, decididas no decurso do ano de 2000, impostas por um decreto ministerial específico, daí não resulta que o Reino da Bélgica pudesse abstrair-se, no momento da adopção do Decreto real de 14 de Abril de 2002, aplicável a todos os aeroportos situados no seu território independentemente do volume do tráfego, da abordagem imposta pelo estabelecimento de restrições de operação relacionadas com o ruído por esta directiva, que já estava em vigor.

59 A este propósito, importa referir que é jurisprudência assente que a inexistência num determinado Estado-Membro de uma actividade referida numa directiva não pode liberar o Estado-Membro em causa da sua obrigação de adoptar medidas

legislativas ou regulamentares a fim de assegurar uma transposição adequada de todas as disposições dessa directiva (acórdãos de 15 de Março de 1990, Comissão/ Países Baixos, C-339/87, Colect., p. I-851, n.º 22; de 16 de Novembro de 2000, Comissão/Grécia, C-214/98, Colect., p. I-9601, n.º 22; de 13 de Dezembro de 2001, Comissão/Irlanda, C-372/00, Colect., p. I-10303, n.º 11; e de 30 de Maio de 2002, Comissão/Reino Unido, C-441/00, Colect., p. I-4699, n.º 15).

- 60 Daqui se conclui que não é possível considerar que o Decreto real de 14 de Abril de 2002 se inscreve no objectivo do legislador comunitário.

O Decreto real de 14 de Abril de 2002 não compromete seriamente o resultado prescrito pela directiva

- 61 A título ainda mais subsidiário, o Governo belga sustenta que a adopção do Decreto real de 14 de Abril de 2002 durante o prazo concedido aos Estados-Membros para a transposição da directiva não só não compromete seriamente o resultado por ela prescrito mas pode ainda facilitar a sua aplicação, pois este decreto obrigou as companhias aéreas a efectuar os investimentos necessários à renovação das suas frotas.
- 62 A este respeito, importa recordar que, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, apesar de os Estados-Membros não serem obrigados a adoptar medidas de transposição antes de expirar o prazo para tal previsto, resulta da aplicação conjugada dos artigos 10.º, segundo parágrafo, CE e 249.º, terceiro parágrafo, CE, bem como da própria directiva, que, durante esse prazo, devem abster-se de adoptar disposições susceptíveis de comprometer seriamente o resultado prescrito por essa directiva (v., designadamente, acórdãos de 18 de Dezembro de 1997, Inter-Environnement Wallonie, C-129/96, Colect., p. I-7411, n.º 45, e de 14 de Setembro de 2006, Stichting Zuid-Hollandse Milieufederatie, C-138/05, Colect., p. I-8339, n.º 42).

- 63 Portanto, os Estados-Membros não podem, sem comprometer seriamente o resultado prescrito pela directiva, adoptar durante o prazo de transposição desta directiva disposições que, apesar de prosseguirem o mesmo objectivo, a saber, a redução do número das pessoas que sofrem dos efeitos nocivos do ruído das aeronaves, impedem a introdução de restrições de operação coerentes em toda a Comunidade.
- 64 Ora, está assente que, no decurso do prazo de transposição previsto pela directiva, o Governo belga promulgou e publicou o Decreto real de 14 de Abril de 2002. Este decreto real não visava proceder à transposição da referida directiva, mas antes estabelecer um quadro regulamentar harmonizado a nível nacional no sentido de reduzir a poluição sonora causada pelas aeronaves, fundado na abordagem prevista no Regulamento n.º 925/1999, a saber, a previsão de restrições de operação com base na razão de diluição dos motores com o objectivo de proibir definitivamente a exploração de aviões civis subsónicos a reacção recertificados.
- 65 Daqui se conclui que a adopção do Decreto real de 14 de Abril de 2002, que entrou em vigor em 1 de Julho de 2003, ou seja, menos de três meses antes da data do termo do prazo de transposição da directiva, provocou um tratamento indevidamente desfavorável de certas categorias de aviões e afectou de forma duradoura as condições de transposição e de aplicação desta directiva na Comunidade. Com efeito, devido à proibição de exploração de diversos aviões que decorre da aplicação deste decreto, a avaliação dos problemas decorrentes do ruído prevista pela directiva não pode tomar em consideração as emissões produzidas por todos os aviões que estejam em conformidade com as normas definidas no volume 1, parte II, capítulo 3, do anexo 16 da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional e, por conseguinte, a optimização da gestão do ruído não pode ser atingida em conformidade com o previsto pela dita directiva.
- 66 O Governo belga alega ainda que a Comissão não demonstrou que o Decreto real de 14 de Abril de 2002 pode produzir este resultado negativo, porquanto, se tivesse sido promulgado no decurso do mês de Março de 2002, as restrições que impõe teriam sido aceites como medidas em vigor no momento da publicação da directiva, visadas

pelo regime derogatório do seu artigo 7.º Portanto, não é razoável afirmar que, pelo facto de ter sido promulgado um mês mais tarde, o decreto real produz efeitos danosos, na medida em que ainda não tinha terminado o prazo de transposição da directiva.

67 A este propósito, basta constatar, como salientou a Comissão na sua réplica, que este argumento é inteiramente hipotético e que o Tribunal de Justiça deve pronunciar-se, no âmbito de uma acção por incumprimento, tendo unicamente em conta os elementos factuais do processo e abstraindo-se de qualquer suposição. Importa, além disso, observar que o Governo belga apresenta uma hipótese no âmbito da qual o decreto real teria sido adoptado antes da adopção da directiva.

68 Conclui-se do exposto que o Decreto real de 14 de Abril de 2002, adoptado pelo Reino da Bélgica durante o prazo de transposição da directiva, é susceptível de comprometer seriamente a realização do resultado prescrito por esta directiva.

69 Nestas condições, há que julgar procedente a acção intentada pela Comissão.

70 Por conseguinte, há que declarar que, ao adoptar o Decreto real de 14 de Abril de 2002, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da directiva e do artigo 10.º, segundo parágrafo, CE, em conjugação com o artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE.

Quanto às despesas

- 71 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino da Bélgica e tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Terceira Secção) decide:

- 1) **Ao adoptar o Decreto real de 14 de Abril de 2002, que regulamenta as operações nocturnas de determinados aviões civis subsónicos a reacção, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 2002/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Março de 2002, relativa ao estabelecimento de regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos comunitários, e do artigo 10.º, segundo parágrafo, CE, em conjugação com o artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE.**

- 2) **O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.**

Assinaturas