

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

17 de Março de 2011\*

No processo C-275/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Raad van State (Bélgica), por decisão de 14 de Julho de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 21 de Julho de 2009, no processo

**Brussels Hoofdstedelijk Gewest,**

**Pieter De Donder,**

**Fernande De Becker,**

**Katrien Colenbie,**

**Philippe Hutsebaut,**

**Bea Kockaert,**

\* Língua do processo: neerlandês.

**VZW Boreas,**

**Frédéric Petit,**

**Stéphane de Burbure de Wezembeek,**

**Lodewijk Van Dessel,**

contra

**Vlaams Gewest,**

sendo interveniente:

**The Brussels Airport Company NV,**

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič e M. Berger (relator), juízes,

advogado-geral: P. Mengozzi,  
secretário: C. Strömholm, administradora,

visto o procedimento escrito e após a audiência de 6 de Outubro de 2010,

vistas as observações apresentadas:

— em representação do Brussels Hoofdstedelijk Gewest, por F. Tulkens e J. Mosselmans, advocaten,

— em representação de F. De Becker, K. Colenbie, P. Hutsebaut, K. Colenbie, B. Kockaert e de VZW Boreas, por I. Larmuseau e H. Schoukens, advocaten,

- em representação de F. Petit, por J. Verstraeten e S. Vanthienen, advocaten,
  
- em representação de S. de Burbure de Wezembeek, por M. Denys, advocaat,
  
- em representação de L. Van Dessel, por P. Flamey e P.-J. Vervoort, advocaten,
  
- em representação da Vlaams Gewest, por J. Vanpraet e S. Ronse, advocats,
  
- em representação de The Brussels Airport Company NV, por D. Ryckbost e A. Lippens, advocaten,
  
- em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistido por G. Fiengo, avvocato dello Stato,
  
- em representação do Governo austríaco, por E. Riedl, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por P. Oliver, J.-B. Laignelot e B. Burggraaf, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 17 de Novembro de 2010,

profere o presente

### **Acórdão**

- 1 O pedido de decisão prejudicial diz respeito à interpretação do ponto 7, alínea a), do anexo I da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9) conforme alterada pela Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997 (JO L 73, p. 5, a seguir «Directiva 85/337»).
  
- 2 O pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Brussels Hoofdstedelijk Gewest (Região de Bruxelas-Capital) e vários outros requerentes à Vlaams Gewest (Região da Flandres), a respeito de uma decisão relativa à exploração do Aeroporto de Bruxelles-National.

## Quadro jurídico

### *Direito da União*

3 O artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337 dispõe:

«Na acepção da presente directiva, entende-se por:

projecto:

- a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras,
  
- outras intervenções no meio natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo;

[...]

licença:

a decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projecto.»

- 4 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 85/337, «[o]s Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para garantir que, antes de concedida a licença, os projectos que possam ter um efeito significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão ou localização, fiquem sujeitos a um procedimento de pedido de aprovação e a uma avaliação dos seus efeitos».
- 5 Estes projectos estão definidos no artigo 4.º da Directiva 85/337. Tal disposição estabelece uma distinção entre os projectos enumerados no anexo I, que devem ser submetidos a uma avaliação dos efeitos no ambiente, e os projectos enumerados no anexo II, relativamente aos quais os Estados-Membros deverão determinar, com base numa análise caso a caso, ou de acordo com os limites ou critérios por estes fixados, se os mesmos devem ou não ser objecto da referida análise.
- 6 O ponto 7, alínea a), do anexo I da Directiva 85/337 refere-se à «construção [...] de aeroportos cuja pista de descolagem e de aterragem tenha um comprimento de 2 100 metros ou mais».
- 7 O ponto 13, primeiro travessão, do anexo II da referida directiva refere «[q]ualquer alteração ou ampliação de projectos incluídos no anexo I ou no anexo II, já autorizados, executados ou em execução, que possam ter efeitos negativos importantes no ambiente».

*Direito nacional*

- 8 A legislação aplicável na Região da Flandres estabelece uma distinção entre a «licença urbanística», que permite a execução de determinadas obras, e a «licença ambiental», que permite a exploração de uma instalação classificada como nociva.
  
- 9 A concessão de uma licença ambiental, cuja validade está sempre limitada no tempo, é regida pelo Decreto de 28 de Junho de 1985 do parlamento flamengo, sobre a licença ambiental, complementado por um regulamento de execução de 6 de Fevereiro de 1991 do governo flamengo.
  
- 10 Após a entrada em vigor, a 1 de Maio de 1999, de uma nova lista de classificação, na sua versão modificada por um Regulamento de 12 de Janeiro de 1999 do governo flamengo, os «terrenos para aeródromos com pista de descolagem e aterragem [...] de, pelo menos, 1 900 metros» são classificados na categoria de instalações nocivas que necessitam da concessão de uma licença ambiental.

**Litígio no processo principal e questões prejudiciais**

- 11 O Aeroporto de Bruxelles-National, situado na Região da Flandres, dispõe de três pistas de descolagem e aterragem, com mais de 2 100 metros. Existe desde há várias décadas, mas a sua exploração apenas está sujeita a licença ambiental a partir do ano de 1999.



- 12 A primeira licença ambiental foi concedida a 1 de Fevereiro de 2000, por um período de cinco anos. Tal licença, que estabelecia, nomeadamente, normas de ruído, foi alterada em três ocasiões, no sentido de uma redução mais significativa do volume total de ruído. O órgão jurisdicional de reenvio indica que dos autos não resulta que tal licença e as suas modificações posteriores tenham sido objecto de avaliação de efeitos no ambiente.
  
- 13 A 5 de Janeiro de 2004, a The Brussels Airport Company NV apresentou um pedido de licenciamento ambiental com vista à prossecução da exploração do aeroporto e à modificação do mesmo, relativamente ao acréscimo de parcelas.
  
- 14 A 8 de Julho de 2004, a delegação permanente do Conselho Provincial do Brabant flamengo concedeu a licença requerida no que concerne à prossecução da exploração do aeroporto, tendo rejeitado o pedido de ampliação do mesmo. No que diz respeito a uma avaliação de impacto ambiental, a referida delegação permanente considerou não ser a mesma necessária.
  
- 15 Foi interposto recurso administrativo contra tal resolução. Os requerentes alegaram, nomeadamente, que o pedido de licença ambiental deveria ser complementado pela avaliação do impacto ambiental.
  
- 16 A 30 de Dezembro de 2004, o Ministro flamengo das Obras Públicas, Energia, Ambiente e Natureza confirmou a resolução da referida delegação permanente. Considerou que a realização de uma avaliação do impacto ambiental não era necessária à luz da legislação flamenga e da Directiva 85/337.

- 17 A Brussels Hoofdstedelijk Gewest e vários outros requerentes interpuseram recurso perante o Raad van State contra esta última resolução. Alegam que a mesma está ferida de irregularidade, uma vez que a concessão da licença ambiental estava sujeita à realização de uma avaliação de impacto ambiental e que tal obrigação não foi respeitada.
- 18 Foi nestas condições que o Raad van State decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:
- «1) Quando são exigidas licenças diferentes para, por um lado, obras na infra-estrutura de um aeroporto com uma pista de descolagem e de aterragem de, pelo menos, 2 100 metros e, por outro, a exploração desse aeroporto, e esta última licença — a licença ambiental — apenas é concedida para um período determinado, deve o termo “construção”, previsto no ponto 7, alínea a), do anexo I, da [Directiva 85/337], ser interpretado no sentido de que é exigida uma avaliação do impacto ambiental não só para a realização de obras na infra-estrutura mas também para a exploração do aeroporto?
  - 2) Esta obrigação de avaliação do impacto ambiental também é válida para a renovação da licença ambiental do aeroporto, quer quando essa renovação está associada a uma qualquer alteração ou ampliação da exploração, quer quando não é pretendida semelhante alteração ou ampliação?
  - 3) É relevante, para a obrigação de proceder à avaliação do impacto ambiental no âmbito da renovação de uma licença ambiental para um aeroporto, que, anteriormente, a propósito de uma licença de exploração anterior, já tivesse sido realizada uma avaliação do impacto ambiental, ou que o aeroporto já estivesse a ser

explorado no momento em que a avaliação do impacto ambiental foi introduzida pelo legislador europeu ou nacional?»

### Quanto às questões prejudiciais

- 19 Para responder a estas questões, que devem ser examinadas conjuntamente, convém analisar se a exploração de um aeroporto pode constituir um «projecto», no sentido do artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337, e, em caso de resposta afirmativa, se tal projecto se insere nos enumerados nos anexos I e II da directiva.
- 20 Como recordou o Tribunal de Justiça no n.º 23 do seu acórdão de 28 de Fevereiro de 2008, *Abraham e o.* (C-2/07, Colect., p. I-1197), resulta dos exactos termos do artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337 que o termo «projecto» visa obras ou intervenções físicas.
- 21 Ora, na decisão de reenvio, está expressamente indicado que a medida que constitui o objecto do litígio principal se limita à renovação da licença existente para explorar o Aeroporto de Bruxelles-National, na ausência de obras ou intervenções que modifiquem a realidade física do lugar.
- 22 Todavia, alguns requerentes no litígio principal alegam que o conceito de intervenção física deve ser entendido em sentido lato, no sentido de toda e qualquer intervenção no meio natural. Apoiam-se, a esse respeito, nos n.ºs 24 e 25 do acórdão do Tribunal de Justiça de 7 de Setembro de 2004, *Waddenvereniging e Vogelbeschermingsvereniging* (C-127/02, Colect., p. I-7405), nos quais o Tribunal declarou que uma actividade

como a pesca mecânica de berbigão se enquadra no conceito de «projecto», como definido no artigo 1.º, n.º 2, segundo travessão, da Directiva 85/337.

- 23 Esta argumentação não pode ser acolhida. Com efeito, como salientou o advogado-geral no n.º 22 das suas conclusões, a actividade em causa no processo que deu origem a esse acórdão poderia ser considerada equiparável à exploração de recursos do solo, actividade especificamente visada no artigo 1.º, n.º 2, segundo travessão, da Directiva 85/337, e pressupunha verdadeiras alterações físicas dos fundos marinhos.
- 24 Daqui se infere que a renovação de uma licença já existente de exploração de um aeroporto não pode, na ausência de trabalhos ou intervenções que alterem a realidade física do lugar, ser qualificada como «projecto», na acepção do artigo 1.º, n.º 2, segundo travessão, da Directiva 85/337.
- 25 Convém acrescentar que, de todo o modo, o artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 85/337 não impõe que qualquer projecto que seja susceptível de causar efeitos significativos no ambiente seja submetido ao processo de avaliação que a referida directiva prevê, mas apenas que devem sê-lo aqueles que são mencionados nos anexos I e II da dita directiva (despacho de 10 de Julho de 2008, Aiello e o., C-156/07, Colect., p. I-5215, n.º 34).
- 26 A este respeito, deve salientar-se, na linha do advogado-geral, no n.º 26 das suas conclusões, que o termo «construção» usado no ponto 7, alínea a), do anexo I da Directiva 85/337 não apresenta nenhuma ambiguidade e que deve ser entendido no seu sentido habitual, ou seja, como fazendo referência à realização de obras anteriormente inexistentes ou à modificação, em sentido físico, de obras já existentes.

- 27 É certo que o Tribunal de Justiça, na sua jurisprudência, deu uma interpretação lata ao conceito de «construção», ao admitir que as obras de renovação de uma via existente pudessem ser equivalentes, pela sua dimensão e características, à construção de uma nova via (acórdão de 25 de Julho de 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, *Colect.*, p. I-6097, n.º 36). De igual modo, interpretou as disposições do ponto 13 do anexo II da Directiva 85/337, lidas em conjugação com as do ponto 7 do anexo I da mesma, no sentido de que visam igualmente as obras de modificação realizadas na infra-estrutura de um aeroporto existente, sem prolongamento da pista de descolagem e aterragem, sempre que se possam considerar, atendendo especialmente à sua natureza, importância e características, como uma alteração do próprio aeroporto (acórdão *Abraham e o.*, já referido, n.º 40).
- 28 Todavia, resulta da leitura destes acórdãos que, em cada um dos processos que lhes deram origem, estavam em causa obras físicas, elemento que, segundo as indicações fornecidas pelo órgão jurisdicional de reenvio, não se verifica no litígio do processo principal.
- 29 Ora, como recordou o advogado-geral no n.º 28 das suas conclusões, ainda que seja jurisprudência constante que o campo de aplicação da Directiva 85/337 é amplo e o seu objecto bastante extenso (v., nomeadamente, acórdãos, já referidos, *Abraham e o.*, n.º 32, e *Ecologistas en Acción-CODA*, n.º 28), uma interpretação teleológica de tal directiva não pode, todavia, desvirtuar a vontade claramente expressa pelo legislador da União.
- 30 Daqui se infere que, em qualquer caso, a renovação de uma licença já existente de exploração de um aeroporto não pode, na ausência de obras ou intervenções que modifiquem a realidade física do lugar, ser qualificada como «construção», na acepção do ponto 7, alínea a), do anexo I da Directiva 85/337.

- 31 É conveniente, no entanto, salientar que, no quadro do processo perante o Tribunal de Justiça e, nomeadamente, na audiência, alguns dos requerentes no litígio principal alegaram que, após a expiração do prazo para a transposição da Directiva 85/337, se realizaram obras de alteração da infra-estrutura do Aeroporto de Bruxelles-National, sem que tenha sido efectuada uma avaliação dos efeitos no ambiente.
- 32 Neste contexto, convém recordar que, de acordo com jurisprudência assente do Tribunal de Justiça, uma licença que, tal como a controvertida no litígio principal, não se refira formalmente a uma actividade sujeita à avaliação dos efeitos no ambiente, na acepção dos anexos I e II da Directiva 85/337, pode, não obstante, necessitar da realização de tal avaliação, sempre que essa medida constitua uma fase de um procedimento que vise, no final, autorizar a realização de uma actividade que constitua um projecto, na acepção do artigo 2.º, n.º 1, da referida directiva (v., neste sentido, acórdão Abraham e o., já referido, n.º 25).
- 33 De acordo com essa mesma jurisprudência, sempre que o direito nacional preveja que o processo de licenciamento decorra em várias fases, a avaliação dos efeitos de um projecto no ambiente deve, em princípio, efectuar-se logo que seja possível identificar e avaliar todos os efeitos que tal projecto é susceptível de causar no ambiente (v. acórdãos de 7 de Janeiro de 2004, Wells, C-201/02, Colect., p. I-723, n.º 53, e Abraham e o., já referido, n.º 26). A este respeito, foi também declarado que uma disposição nacional que preveja que uma avaliação dos efeitos no ambiente pode ser efectuada unicamente na fase inicial do processo de licenciamento, e não numa fase posterior do mesmo, não é compatível com a Directiva 85/337 (v., neste sentido, acórdão de 4 de Maio de 2006, Comissão/Reino Unido, C-508/03, Colect., p. I-3969, n.ºs 105 e 106).
- 34 No presente caso, procede, portanto, indicar ao órgão jurisdicional de reenvio que lhe compete, à luz da jurisprudência recordada nos n.ºs 27, 32 e 33 do presente acórdão, determinar, com base na legislação nacional aplicável, se uma resolução como a que está em causa no litígio principal pode ser considerada como uma fase de um

processo de licenciamento em várias fases, tendo por objecto, no final, a realização de actividades que constituam um projecto na acepção das disposições pertinentes da Directiva 85/337.

- <sup>35</sup> Para efeitos da análise dos factos, há que recordar ao órgão jurisdicional de reenvio que o Tribunal de Justiça já declarou que as obras de alteração realizadas na infra-estrutura de um aeroporto existente, sem prolongamento da pista de descolagem e aterragem, se incluem nas disposições do ponto 13 do anexo II da Directiva 85/337, lidas em conjugação com as do ponto 7 do anexo I da mesma, sempre que possam ser consideradas, nomeadamente pela sua natureza, importância e características, como uma modificação do aeroporto em si (acórdão Abraham e o., já referido, n.º 40).
- <sup>36</sup> O Tribunal de Justiça sublinhou igualmente que o propósito da regulamentação da União não pode ser desviado através de um fraccionamento dos projectos e que o facto de o efeito cumulativo destes não ser tido em conta não pode ter o resultado prático de os subtrair, na sua totalidade, à obrigação de avaliação, quando, considerados no seu conjunto, são susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente, na acepção do artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 85/337 (acórdão Abraham e o., já referido, n.º 27).
- <sup>37</sup> Se, hipoteticamente, se desse o caso de, após a entrada em vigor da Directiva 85/337, terem sido realizadas, no local do aeroporto, obras ou intervenções físicas que deveriam ser consideradas como um projecto na acepção desta directiva, sem que os seus efeitos no ambiente tivessem sido objecto de uma avaliação numa fase anterior do processo de licenciamento, incumbiria ao órgão jurisdicional de reenvio tê-lo em conta na fase de concessão da licença de exploração e assegurar o efeito útil da dita directiva, salvaguardando a realização de tal avaliação, pelo menos, nesta fase do processo.

38 Consequentemente, há que responder às questões colocadas que o artigo 1.º, n.º 2, segundo travessão, da Directiva 85/337 e o ponto 7 do anexo I da mesma devem ser interpretados no sentido de que:

- A renovação de uma licença já existente de exploração de um aeroporto não pode, na ausência de obras ou de intervenções que alterem a realidade física do lugar, ser qualificada, respectivamente, como «projecto» ou como «construção» na acepção das ditas disposições;
  
- Todavia, compete ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, com base na legislação nacional aplicável e tendo em conta, se for esse o caso, o efeito cumulativo de várias obras ou intervenções realizadas após a entrada em vigor da referida directiva, se esta licença se insere num processo de licenciamento em várias fases, tendo como objecto, no final, a realização de actividades que constituam um projecto na acepção do ponto 13, primeiro travessão, do anexo II, lido em conjugação com o ponto 7 do anexo I da mesma. Na falta de avaliação dos efeitos de tais obras ou intervenções no ambiente, na fase anterior do processo de licenciamento, compete ao órgão jurisdicional de reenvio assegurar o efeito útil da directiva, salvaguardando que tal avaliação seja realizada, pelo menos, na fase de concessão da licença de exploração.

### **Quanto às despesas**

39 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 efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.



Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

**O artigo 1.º, n.º 2, segundo travessão, e o ponto 7 do anexo I da Directiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de Junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, conforme alterada pela Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997, devem ser interpretados no sentido de que:**

- **A renovação de uma licença já existente de exploração de um aeroporto não pode, na ausência de obras ou de intervenções que alterem a realidade física do lugar, ser qualificada respectivamente, como «projecto» ou como «construção» na acepção das ditas disposições;**
  
- **Todavia, compete ao órgão jurisdicional de reenvio determinar, com base na legislação nacional aplicável e tendo em conta, se for esse o caso, o efeito cumulativo de várias obras ou intervenções realizadas após a entrada em vigor da referida directiva, se esta licença se insere num processo de licenciamento em várias fases, tendo como objecto, no final, a realização de actividades que constituam um projecto na acepção do ponto 13, primeiro travessão, do anexo II, lido em conjugação com o ponto 7 do anexo I da mesma. Na falta de avaliação dos efeitos de tais obras ou intervenções no ambiente, na fase anterior do processo de licenciamento, compete ao órgão jurisdicional de reenvio assegurar o efeito útil da directiva, salvaguardando que tal avaliação seja realizada, pelo menos, na fase de concessão da licença de exploração.**

Assinaturas