

HOTĂRÂREA CURȚII (Camera întâi)

17 martie 2011 *

În cauza C-275/09,

având ca obiect o cerere de pronunțare a unei hotărâri preliminare formulată în temeiul articolului 234 CE de Raad van State (Belgia), prin decizia din 14 iulie 2009, primită de Curte la 21 iulie 2009, în procedura

Brussels Hoofdstedelijk Gewest,

Pieter De Donder,

Fernande De Becker,

Katrien Colenbie,

Philippe Hutsebaut,

Bea Kockaert,

* Limba de procedură: olandeza.

VZW Boreas,

Frédéric Petit,

Stéphane de Burbure de Wezembeek,

Lodewijk Van Dessel,

împotriva

Vlaams Gewest,

cu participarea:

The Brussels Airport Company NV,

CURTEA (Camera întâi),

compusă din domnul A. Tizzano, președinte de cameră, domnii J.-J. Kasel, A. Borg Barthet, M. Ilešič și doamna M. Berger (raportor), judecători,

avocat general: domnul P. Mengozzi,
grefier: doamna C. Strömholm, administrator,

având în vedere procedura scrisă și în urma ședinței din 6 octombrie 2010,

luând în considerare observațiile prezentate:

— pentru Brussels Hoofdstedelijk Gewest, de F. Tulkens și J. Mosselmans, avoca-
ten;

— pentru doamnele De Becker, Colenbie, pentru domnul P. Hutsebaut, pen-
tru doamna Kockaert, precum și pentru VZW Boreas, de I. Larmuseau și
H. Schoukens, avocatul;

- pentru domnul Petit, de J. Verstraeten și S. Vanthienen, avocații;

- pentru domnul de Burbure de Wezembeek, de M. Denys, avocat;

- pentru domnul Van Dessel, de P. Flamey și P.-J. Vervoort, avocații;

- pentru Vlaams Gewest, de J. Vanpraet și S. Ronse, avocați;

- pentru The Brussels Airport Company NV, de D. Ryckbost și A. Lippens, avocați;

- pentru guvernul italian, de doamna G. Palmieri, în calitate de agent, asistată de domnul G. Fiengo, avvocato dello Stato;

- pentru guvernul austriac, de domnul E. Riedl, în calitate de agent;

— pentru Comisia Europeană, de domnii P. Oliver, J.-B. Laignelot și B. Burggraaf, în calitate de agenți,

după ascultarea concluziilor avocatului general în ședința din 17 noiembrie 2010,

pronunță prezenta

Hotărâre

- 1 Cererea de pronunțare a unei hotărâri preliminare privește interpretarea punctului 7 litera (a) din anexa I la Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174), astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/11/CE a Consiliului din 3 martie 1997 (JO L 73, p. 5, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 254, denumită în continuare „Directiva 85/337”).
- 2 Această cerere a fost formulată în cadrul unui litigiu între Brussels Hoofdstedelijk Gewest (regiunea Bruxelles-capitală) și mai mulți alți reclamanți, pe de o parte, și Vlaams Gewest (regiunea flamandă) în legătură cu o decizie privind exploatarea aeroportului Bruxelles-National.

Cadrul juridic

Dreptul Uniunii

3 Articolul 1 alineatul (2) din Directiva 85/337 prevede:

„În sensul prezentei directive:

«proiect» înseamnă:

- executarea lucrărilor de construcții sau a altor instalații sau scheme;

- alte intervenții în mediul natural și asupra peisajului, inclusiv cele care implică exploatarea resurselor minerale;

[...]

«autorizație» înseamnă:

decizia autorității sau a autorităților competente care împuternicesc inițiatorul proiectului să își realizeze proiectul.”

- 4 În temeiul articolului 2 alineatul (1) primul paragraf din Directiva 85/337, „[s]tatele membre adoptă toate măsurile necesare pentru a asigura că, înaintea acordării autorizației, proiectele care ar putea avea efecte importante asupra mediului, în temeiul, *inter alia*, al naturii, al dimensiunii și al localizării lor, sunt supuse unei cereri de autorizare și unei evaluări a efectelor lor”.
- 5 Proiectele vizate sunt definite la articolul 4 din Directiva 85/337. Această dispoziție stabilește o distincție între proiectele enumerate în anexa I, care trebuie supuse unei evaluări a efectelor asupra mediului, și proiectele enumerate în anexa II, pentru care statele membre trebuie să stabilească, pe baza unei analize de caz sau pe baza pragurilor sau a criteriilor fixate de statul membru, dacă trebuie să facă obiectul unei astfel de evaluări.
- 6 Punctul 7 litera (a) din anexa I la Directiva 85/337 vizează „[c]onstruirea [...] de aeroporturi cu o lungime a pistei de minimum 2 100 m”.
- 7 Punctul 13 prima liniuță din anexa II la directiva menționată se referă la „[o]rice modificare sau extensie a proiectelor menționate la anexa I sau la anexa II, deja autorizate, executate sau în curs de executare, care poate avea efecte negative semnificative asupra mediului”.

Dreptul național

- 8 Reglementarea aplicabilă în regiunea flamandă stabilește o distincție între „autorizația urbanistică”, prin care se autorizează executarea anumitor lucrări, și „autorizația de mediu”, prin care se autorizează exploatarea unui structuri clasificate drept sursă de perturbări.
- 9 Acordarea unei autorizații de mediu, a cărei validitate este întotdeauna limitată în timp, este reglementată de Decretul Parlamentului flamand din 28 iunie 1985 privind autorizația de mediu, completat printr-un decret de punere în aplicare al guvernului flamand din 6 februarie 1991.
- 10 Începând cu intrarea în vigoare, la 1 mai 1999, a unei noi liste de clasificare, astfel cum a fost modificată printr-un decret al guvernului flamand din 12 ianuarie 1999, „terenurile pentru aerodromuri care dispun de o pistă [...] de minimum 1 900 de metri” se clasifică în categoria structurilor sursă de perturbări care necesită acordarea unei autorizații de mediu.

Acțiunea principală și întrebările preliminare

- 11 Aeroportul Bruxelles-National, situat în regiunea flamandă, dispune de trei piste de decolare și de aterizare de peste 2 100 de metri. Acesta există de mai multe decenii, însă exploatarea sa este supusă acordării unei autorizații de mediu numai începând cu anul 1999.

- 12 Prima autorizație de mediu a fost acordată la 1 februarie 2000 pentru o durată de cinci ani. Această autorizație, care stabilea printre altele standardele de zgomot, a fost modificată de trei ori în sensul unei reduceri mai importante a sarcinii totale de zgomot. Instanța de trimitere arată că din dosar nu reiese că această autorizație, precum și modificările sale succesive ar fi făcut obiectul unei evaluări a efectelor asupra mediului.
- 13 La 5 ianuarie 2004, The Brussels Airport Company NV a depus o cerere de autorizație de mediu în vederea continuării exploatării aeroportului și a modificării acestuia prin adăugarea de parcele.
- 14 La 8 iulie 2004, delegația permanentă a Consiliului Provincial al Brabantului Flamand a acordat autorizația solicitată în ceea ce privește continuarea exploatării aeroportului, respingând totodată cererea de extindere a acestuia. În ceea ce privește realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului, delegația permanentă menționată a considerat că aceasta nu este necesară.
- 15 Împotriva acestei decizii a fost formulată o plângere administrativă. Reclamanții arătau în special că la cererea de autorizație de mediu ar fi trebuit anexată o evaluare a efectelor asupra mediului.
- 16 La 30 decembrie 2004, ministrul flamand al lucrărilor publice, energiei, mediului și naturii a confirmat decizia menționată a delegației permanente a Consiliului Provincial al Brabantului Flamand. Acesta a considerat că realizarea unei evaluări a efectelor asupra mediului nu este necesară nici în raport cu reglementarea flamandă, nici în raport cu Directiva 85/337.

- 17 Brussels Hoofdstedelijk Gewest împreună cu mai mulți alți reclamânți au sesizat Raad van State cu o acțiune împotriva acestei decizii confirmative. Aceștia arată că decizia este nelegală întrucât acordarea autorizației de mediu este supusă realizării unei evaluări a efectelor asupra mediului, iar această obligație nu a fost respectată.
- 18 Acesta este contextul în care Raad van State a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

- „1) În cazul în care sunt necesare autorizații distincte, pe de o parte, pentru efectuarea unor lucrări de infrastructură în cadrul unui aeroport a cărui pistă de decolare și de aterizare are o lungime de cel puțin 2 100 de metri și, pe de altă parte, pentru exploatarea acestui aeroport și în cazul în care această din urmă autorizație – autorizația de mediu – nu se acordă decât pentru o durată determinată, termenul «construire» de la punctul 7 litera (a) din anexa I la [Directiva 85/337] trebuie interpretat în sensul că evaluarea efectelor asupra mediului trebuie efectuată nu numai în ceea ce privește realizarea de lucrări de infrastructură, ci și în ceea ce privește exploatarea aeroportului?
- 2) Această evaluare obligatorie a efectelor asupra mediului trebuie efectuată și în ceea ce privește reînnoirea autorizației de mediu a aeroportului, și anume atât în cazul în care această reînnoire nu este însoțită de nicio modificare sau extindere a exploatării, cât și în cazul în care este avută în vedere o astfel de modificare sau extindere?
- 3) Prezintă vreo importanță, în ceea ce privește obligația de a efectua o evaluare a efectelor asupra mediului în cadrul reînnoirii unei autorizații de mediu a unui aeroport, aspectul dacă a fost sau nu a fost deja efectuată o astfel de evaluare a efectelor asupra mediului cu ocazia eliberării unei autorizații de exploatare anterioare

și dacă aeroportul se afla sau nu se afla deja în exploatare la momentul în care evaluarea efectelor asupra mediului a fost instituită de legiuitorul comunitar sau de legiuitorul național?”

Cu privire la întrebările preliminare

- 19 Pentru a se răspunde la aceste întrebări preliminare, care trebuie analizate împreună, trebuie să se examineze dacă exploatarea unui aeroport poate constitui un „proiect” în sensul articolului 1 alineatul (2) din Directiva 85/337 și, în cazul unui răspuns afirmativ, dacă un astfel de proiect intră în categoria celor enumerate în anexele I și II la această directivă.
- 20 Astfel cum a amintit Curtea la punctul 23 din Hotărârea din 28 februarie 2008, Abraham și alții (C-2/07, Rep., p. I-1197), din însăși formularea articolului 1 alineatul (2) din Directiva 85/337 reiese că termenul „proiect” are în vedere lucrări sau intervenții fizice.
- 21 Or, în decizia de trimitere se arată în mod expres că măsura care constituie obiectul acțiunii principale se limitează la reînnoirea autorizației existente de exploatare a aeroportului Bruxelles-National, fără lucrări sau intervenții care să modifice realitatea fizică a sitului.
- 22 Unii dintre reclamanții din acțiunea principală au arătat totuși că noțiunea de intervenție fizică trebuie înțeleasă în sens larg, ca fiind orice intervenție în mediul natural. Aceștia se întemeiază în această privință pe punctele 24 și 25 din Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02,

Rec., p. I-7405), în care Curtea a statuat că o activitate precum pescuitul mecanic de scoici cu cochilii tari este cuprinsă în noțiunea „proiect” astfel cum a fost definită la articolul 1 alineatul (2) a doua liniuță din Directiva 85/337.

- 23 Această argumentare nu poate fi reținută. Astfel, după cum a arătat avocatul general la punctul 22 din concluzii, activitatea în discuție în cauza care a determinat pronunțarea acestei hotărâri putea fi considerată comparabilă cu exploatarea resurselor minerale, activitate menționată în mod specific la articolul 1 alineatul (2) a doua liniuță din Directiva 85/337, și implica modificări fizice reale ale fondului marin.
- 24 Rezultă că, în absența unor lucrări sau a unor intervenții care să modifice realitatea fizică a sitului, reînnoirea unei autorizații existente de exploatare a unui aeroport nu poate fi calificată drept „proiect” în sensul articolului 1 alineatul (2) a doua liniuță din Directiva 85/337.
- 25 Trebuie adăugat că, oricare ar fi situația, articolul 2 alineatul (1) din Directiva 85/337 nu impune ca orice proiect care ar putea avea un impact semnificativ asupra mediului să fie supus procedurii de evaluare prevăzute de această directivă, ci numai cele menționate în anexele I și II la directiva menționată (Ordonanța din 10 iulie 2008, Aiello și alții, C-156/07, Rep., p. I-5215, punctul 34).
- 26 În această privință, trebuie subliniat, asemenea avocatului general la punctul 26 din concluzii, că termenul „construire” utilizat la punctul 7 litera (a) din anexa I la Directiva 85/337 nu prezintă nicio ambiguitate și trebuie înțeles în sens curent, cu alte cuvinte ca făcând referire la realizarea unor lucrări inexistente anterior sau la modificarea, în sens fizic, a unor structuri preexistente.

- 27 Este adevărat că, în jurisprudența sa, Curtea a dat o interpretare largă noțiunii „construire”, admitând ca lucrări privind transformarea unei șosele existente să poată fi echivalente, prin amploarea și prin modalitățile lor, cu construirea unei șosele noi (Hotărârea din 25 iulie 2008, *Ecologistas en Acción-CODA*, C-142/07, Rep., p. I-6097, punctul 36). De asemenea, aceasta a interpretat dispozițiile punctului 13 din anexa II la Directiva 85/337 coroborate cu cele ale punctului 7 din anexa I la aceasta în sensul că au în vedere deopotrivă lucrările de modificare a infrastructurii unui aeroport existent, fără prelungirea pistei de decolare și de aterizare, din moment ce pot fi privite, *inter alia*, prin natura, importanța și caracteristicile acestora, ca o modificare a aeroportului însuși (Hotărârea Abraham și alții, citată anterior, punctul 40).
- 28 Cu toate acestea, din textul acestor hotărâri reiese că, în fiecare dintre cauzele care au determinat pronunțarea lor, erau în discuție lucrări fizice, element care, potrivit indicațiilor furnizate de instanța de trimitere, lipsește în acțiunea principală.
- 29 Or, astfel cum a amintit avocatul general la punctul 28 din concluzii, deși, potrivit unei jurisprudențe constante, domeniul de aplicare al Directivei 85/337 este extins și obiectivul acesteia este foarte larg (a se vedea în special Hotărârile citate anterior Abraham și alții, punctul 32, precum și *Ecologistas en Acción-CODA*, punctul 28), o interpretare teleologică a acestei directive nu poate denatura totuși voința clar exprimată de legiuitorul Uniunii.
- 30 Rezultă că, în orice caz, reînnoirea unei autorizații existente de exploatare a unui aeroport nu poate, în absența unor lucrări sau a unor intervenții care să modifice realitatea fizică a sitului, să fie calificată drept „construire” în sensul punctului 7 litera (a) din anexa I la Directiva 85/337.

- 31 Este totuși necesar să se sublinieze că, în cadrul procedurii în fața Curții și în special în cadrul ședinței, unii dintre reclamantii din acțiunea principală au arătat că, de la expirarea termenului de transpunere a Directivei 85/337, au fost executate lucrări de modificare a infrastructurii aeroportului fără să fi fost efectuată o evaluare a efectelor asupra mediului.
- 32 În acest context, trebuie să amintim că, potrivit unei jurisprudențe consacrate a Curții, o autorizație care, precum cea din acțiunea principală, nu privește în mod formal o activitate supusă procedurii de evaluare a efectelor asupra mediului în sensul anexelor I și II la Directiva 85/337 poate impune totuși efectuarea unei astfel de evaluări în cazul în care această măsură constituie o etapă a unei proceduri care urmărește, la încheierea sa, autorizarea realizării unei activități ce constituie un proiect în sensul articolului 2 alineatul (1) din directiva menționată (a se vedea în acest sens Hotărârea Abraham și alții, citată anterior, punctul 25).
- 33 Potrivit aceleiași jurisprudențe, în cazul în care dreptul național prevede că procedura de autorizare se desfășoară în mai multe etape, evaluarea efectelor unui proiect asupra mediului trebuie, în principiu, să fie efectuată de îndată ce este posibilă identificarea și evaluarea tuturor efectelor pe care acest proiect le-ar putea avea asupra mediului (a se vedea Hotărârea din 7 ianuarie 2004, Wells, C-201/02, Rec., p. I-723, punctul 53, precum și Hotărârea Abraham și alții, citată anterior, punctul 26). În această privință, s-a statuat de asemenea că o dispoziție națională care prevede că o evaluare a efectelor asupra mediului poate fi efectuată numai în cadrul etapei inițiale a procedurii de autorizare, iar nu în cadrul unei etape ulterioare a acesteia, nu este compatibilă cu Directiva 85/337 (a se vedea în acest sens Hotărârea din 4 mai 2006, Comisia/Regatul Unit, C-508/03, Rec., p. I-3969, punctele 105 și 106).
- 34 În cauza de față, trebuie să se arate instanței de trimitere că îi revine, în lumina jurisprudenței amintite la punctele 27, 32 și 33 din prezenta hotărâre, sarcina de a stabili, în temeiul reglementării naționale aplicabile, dacă un contract precum cel din acțiunea principală poate fi considerat o etapă a unei proceduri de autorizare divizate

în mai multe etape având ca obiect, la încheierea sa, realizarea unor activități care constituie un proiect în sensul dispozițiilor relevante ale Directivei 85/337.

- 35 În vederea examinării situației de fapt, trebuie amintit instanței de trimitere că Curtea a statuat deja că lucrările de modificare a infrastructurii unui aeroport existent fără prelungirea pistei de decolare și de aterizare intră în domeniul de aplicare al dispozițiilor punctului 13 din anexa II la Directiva 85/337 coroborate cu cele ale punctului 7 din anexa I la aceasta, din moment ce pot fi privite, *inter alia*, prin natura, importanța și caracteristicile acestora, ca o modificare a aeroportului însuși (Hotărârea Abraham și alții, citată anterior, punctul 40).
- 36 Curtea a subliniat de asemenea că obiectivul reglementării Uniunii nu ar putea fi deturnat printr-o fracționare a proiectelor și că neluarea în considerare a efectului cumulativ al acestora nu trebuie să aibă ca rezultat practic sustragerea acestora în totalitate de la obligația de evaluare, deși, privite în ansamblu, acestea ar putea avea efecte semnificative asupra mediului în sensul articolului 2 alineatul (1) din Directiva 85/337 (Hotărârea Abraham și alții, citată anterior, punctul 27).
- 37 Dacă s-ar dovedi că, începând cu intrarea în vigoare a Directivei 85/337, s-au executat pe situl aeroportului lucrări sau intervenții fizice care trebuie considerate proiect în sensul acestei directive fără ca efectele acestora asupra mediului să fi făcut obiectul unei evaluări într-o etapă anterioară a procesului de autorizare, ar reveni instanței de trimitere sarcina de a ține seama de acest fapt la eliberarea autorizației de exploatare și de a asigura efectul util al directivei menționate garantând realizarea unei astfel de evaluări cel puțin în această etapă a procedurii.

38 Prin urmare, trebuie să se răspundă la întrebările adresate că articolul 1 alineatul (2) a doua liniuță din Directiva 85/337 și punctul 7 din anexa I la aceasta trebuie interpretate în sensul că:

- în absența unor lucrări sau a unor intervenții care să modifice realitatea fizică a sitului, reinnoirea unei autorizații existente de exploatare a unui aeroport nu poate fi calificată drept „proiect” sau, respectiv, drept „construire” în sensul dispozițiilor menționate;

- cu toate acestea, revine instanței de trimitere sarcina de a stabili, în temeiul reglementării naționale aplicabile și ținând seama, dacă este cazul, de efectul cumulativ al mai multor lucrări sau intervenții realizate începând cu intrarea în vigoare a directivei menționate, dacă această autorizație face parte dintr-o procedură de autorizare divizată în mai multe etape și având ca obiect, la încheierea sa, realizarea unor activități care constituie un proiect în sensul punctului 13 prima liniuță din anexa II coroborat cu punctul 7 din anexa I la directivă. În absența evaluării efectelor asupra mediului a unor astfel de lucrări sau intervenții în etapa anterioară a procesului de autorizare, ar reveni instanței de trimitere sarcina de a asigura efectul util al directivei garantând realizarea unei astfel de evaluări cel puțin în etapa eliberării autorizației de exploatare.

Cu privire la cheltuielile de judecată

39 Întrucât, în privința părților din acțiunea principală, procedura are caracterul unui incident survenit la instanța de trimitere, este de competența acesteia să se pronunțe cu privire la cheltuielile de judecată. Cheltuielile efectuate pentru a prezenta observații Curții, altele decât cele ale părților menționate, nu pot face obiectul unei rambursări.

Pentru aceste motive, Curtea (Camera întâi) declară:

Articolul 1 alineatul (2) a doua liniuță și punctul 7 din anexa I la Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 97/11/CE a Consiliului din 3 martie 1997, trebuie interpretate în sensul că:

- în absența unor lucrări sau a unor intervenții care să modifice realitatea fizică a sitului, reînnoirea unei autorizații existente de exploatare a unui aeroport nu poate fi calificată drept „proiect” sau, respectiv, drept „construire” în sensul dispozițiilor menționate;

- cu toate acestea, revine instanței de trimitere sarcina de a stabili, în temeiul reglementării naționale aplicabile și ținând seama, dacă este cazul, de efectul cumulativ al mai multor lucrări sau intervenții realizate începând cu intrarea în vigoare a directivei menționate, dacă această autorizație face parte dintr-o procedură de autorizare divizată în mai multe etape și având ca obiect, la încheierea sa, realizarea unor activități care constituie un proiect în sensul punctului 13 prima liniuță din anexa II coroborat cu punctul 7 din anexa I la directivă. În absența evaluării efectelor asupra mediului a unor astfel de lucrări sau intervenții în etapa anterioară a procesului de autorizare, ar reveni instanței de trimitere sarcina de a asigura efectul util al directivei garantând realizarea unei astfel de evaluări cel puțin în etapa eliberării autorizației de exploatare.

Semnături