

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

16 de Setembro de 1999 *

No processo C-435/97,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), pelo Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen (Itália), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

World Wildlife Fund (WWF) e o.

e

Autonome Provinz Bozen e o.

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação 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),

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: P. J. G. Kapteyn, presidente de secção, J. L. Murray e H. Ragnemalm (relator), juízes,

advogado-geral: J. Mischo,

secretário: L. Hewlett, administradora,

vistas as observações escritas apresentadas:

- em representação da World Wildlife Fund (WWF) e o., por W. Wielander, advogado no foro de Bozen,
- em representação da Autonome Provinz Bozen, por H. Heiss e R. von Guggenberg, advogados no foro de Bozen,
- em representação da Südtiroler Transportstrukturen AG, por C. Baur, advogado no foro de Bozen, e S. Weber, advogado em Viena,
- em representação da Airport Bolzano — Bozen AG, por P. Platter, advogado no foro de Bozen,
- em representação do Governo italiano, pelo professor U. Leanza, chefe do Serviço do Contencioso Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, assistido por P. G. Ferri, avvocato dello Stato,
- em representação do Governo neerlandês, por M. Fierstra, consultor jurídico adjunto no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente,

- em representação do Governo do Reino Unido, por J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, na qualidade de agente, assistido por D. Wyatt, QC,
- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. zur Hausen, consultor jurídico, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da World Wildlife Fund (WWF) e o., da Autonome Provinz Bozen, da Südtiroler Transportstrukturen AG, da Airport Bolzano — Bozen AG, do Governo italiano, do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte e da Comissão, na audiência de 18 de Março de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 29 de Abril de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 3 de Dezembro de 1997, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 24 de Dezembro seguinte, o Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen, submeteu, nos termos do artigo 177.º do Tratado CE (actual artigo 234.º CE), seis questões prejudiciais relativas à interpretação 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, a seguir «directiva»).

- 2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um recurso de anulação que os recorrentes no processo principal, ou seja, pessoas singulares que se apresentam como residentes nas proximidades do aeroporto de Bolzano-St Jacob e duas associações de protecção do ambiente, interpuseram, por um lado, da decisão n.º 1230, de 27 de Março de 1997, do Governo da província autónoma de Bolzano e, por outro, da carta do Landeshauptmann (chefe do Governo da província), de 11 de Abril de 1997, que aprova um projecto de reestruturação do referido aeroporto.
- 3 Do despacho de reenvio resulta que o objectivo desse projecto é transformar um aeroporto que tem vindo a ser utilizado desde 1925/1926 para fins militares e desportivos e que, durante um determinado período e de forma limitada, também o foi para fins civis, num aeroporto utilizável para fins comerciais com a finalidade de efectuar voos regulares, bem como voos «charter» e voos afectos ao transporte de carga.
- 4 Os trabalhos e as adaptações previstas são fundamentalmente as seguintes: renovação da pista existente, construção dos acessos e de lugares de estacionamento, construção de uma torre de controlo com as instalações técnicas de segurança aérea, construção de um edifício para a alfândega e de um hangar, instalação das ligações e das evacuações necessárias, etc., assim como o prolongamento da pista de 1 040 metros para 1 400 metros. É certo que, na data do despacho de reenvio, estes últimos trabalhos ainda não tinham sido aprovados em virtude de o plano de adaptação dever ainda ser modificado.
- 5 Esta reestruturação do aeroporto de Bolzano fora prevista no plano de desenvolvimento e adaptação autorizado pela Lei n.º 3 da província autónoma de Bolzano, de 18 de Janeiro de 1995 (a seguir «Lei n.º 3/95»), que exigia, designadamente, a elaboração de um estudo dos efeitos no ambiente. Esse estudo, confiado a uma equipa de peritos pelo empreiteiro, a sociedade Südtiroler Transportstrukturen AG, foi elaborado e data de Junho de 1996. Além disso, foram consultadas diversas entidades, entre as quais a agência encarregada do ambiente, as comunas interessadas foram informadas e foram pedidos pareceres.

- 6 Em especial, por ocasião de um desses pedidos de parecer, o projecto foi examinado pela Amstdirektorenkonferenz (conferência dos directores de serviços) que formulou um parecer, de acordo com o processo qualificado pelo órgão jurisdicional nacional «de avaliação simplificada dos efeitos no ambiente», previsto pelos artigos 11.º a 13.º da Lei n.º 27 da província autónoma de Bolzano, de 7 de Julho de 1992, que institui um processo de avaliação dos efeitos no ambiente, na versão que se encontrava em vigor na data em que ocorreram os factos que estão na origem do processo principal (B.V. Suppl. Ord 28 de Julho de 1992, n.º 31, a seguir «Lei n.º 27/92»). Todavia, ninguém discute que o processo que conduziu à adopção dos actos impugnados, com excepção do prolongamento da pista, que ainda não tinha sido aprovado, não era o previsto pela directiva.

Enquadramento regulamentar

A directiva

- 7 Nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, a directiva aplica-se à avaliação dos efeitos no ambiente de projectos públicos e privados susceptíveis de terem um impacto considerável no ambiente.
- 8 Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, 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».

- 9 Os n.ºs 4 e 5 do artigo 1.º da directiva dispõem, respectivamente, que esta última «não se aplica aos projectos destinados à defesa nacional» e que «não se aplica aos projectos que são adoptados em pormenor por um acto legislativo nacional específico, visto os objectivos da presente directiva, incluindo o de fornecer informações, serem atingidos através do processo legislativo».
- 10 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da directiva, «Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que, antes de concessão da aprovação, os projectos que possam ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização, sejam submetidos à avaliação dos seus efeitos. Estes projectos são definidos no artigo 4.º»
- 11 Esta última disposição distingue dois tipos de projectos.
- 12 O artigo 4.º, n.º 1, estabelece que, sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º, os projectos que pertencem às categorias enumeradas no anexo I da directiva são submetidos a uma avaliação, nos termos dos artigos 5.º a 10.º Entre os projectos abrangidos pelo artigo 4.º, n.º 1, da directiva, o anexo I, n.º 7, refere a «construção... de aeroportos cuja pista de descolagem e de aterragem tenha um comprimento de 2 100 metros ou mais».
- 13 No que respeita aos outros tipos de projectos, o artigo 4.º, n.º 2, da directiva prevê:

«Os projectos pertencentes às categorias enumeradas no anexo II são submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º, sempre que os Estados-Membros considerarem que as suas características assim o exigem.

Para este fim, os Estados-Membros podem nomeadamente especificar determinados tipos de projectos a submeter a uma avaliação ou fixar critérios e/ou limiares a reter para poderem, de entre os projectos pertencentes às categorias enumeradas no anexo II, determinar quais os que devem ser submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º»

- 14 Quanto aos projectos abrangidos pelo artigo 4.º, n.º 2, da directiva, o anexo II, n.º 10, alínea d), desta última refere a «construção... de aeródromos (projectos que não constem do anexo I)», e o n.º 12 do mesmo anexo refere a alteração dos projectos que constam do anexo I.

- 15 Os artigos 5.º a 9.º da directiva, a que o artigo 4.º faz referência, prevêem fundamentalmente o seguinte: o artigo 5.º especifica as informações mínimas que o dono da obra deve fornecer, o artigo 6.º instaura, designadamente, a obrigação de o dono da obra informar as autoridades e o público, o artigo 8.º refere a obrigação de as autoridades competentes tomarem em consideração as informações obtidas no âmbito do processo de avaliação e o artigo 9.º institui a obrigação de as autoridades competentes informarem o público da decisão tomada e das condições que eventualmente a acompanham.

A Lei n.º 27/92

- 16 A Lei n.º 27/92 inclui dois anexos, o anexo I e o anexo II, que enumeram diferentes projectos e fixam, em conjugação com as disposições da lei, as condições mediante as quais esses projectos são sujeitos ao processo de avaliação dos efeitos no ambiente.
- 17 Relativamente aos aeroportos, a Lei n.º 27/92, anexo II, n.º 11, alínea e), sujeita a esse processo de avaliação todos os projectos relativos à construção de novos aeroportos.

- 18 Em contrapartida, o alargamento ou a transformação dos aeroportos existentes integra, como qualquer outro projecto de alargamento ou de transformação, o âmbito do artigo 2.º, n.º 2, da Lei n.º 27/92, que exige uma avaliação dos efeitos no ambiente tanto para os projectos que excedem em 20% os limites referidos no anexo II como para os projectos relativamente aos quais o anexo I da referida lei prevê tal avaliação.
- 19 Relativamente aos projectos de aeroportos, o anexo II da Lei n.º 27/92 não prevê qualquer limite, quando, de acordo com o anexo I da mesma lei, se exige uma avaliação apenas no caso de projectos de aeroportos cuja pista de descolagem e de aterragem tenha um comprimento igual ou superior a 2 100 metros.

O litígio submetido ao órgão jurisdicional nacional

- 20 Os recorrentes no processo principal vieram contestar, perante o órgão jurisdicional nacional, a legalidade dos actos impugnados, alegando que o processo seguido para a aprovação do projecto não satisfazia as exigências da directiva. Como, segundo afirmam, o projecto podia, em virtude da sua natureza, das suas dimensões e da sua localização, ter um impacto significativo no ambiente, é-lhe aplicável o artigo 2.º, n.º 1, da directiva e devia ter sido sujeito ao processo de avaliação, em conformidade com as disposições conjugadas do artigo 4.º, n.º 2, e do anexo II da directiva, e não a um simples «estudo dos efeitos no ambiente» seguido de um exame do projecto pelo Amstdirektoren-konferenz, os quais não satisfazem as exigências da directiva.
- 21 Em contrapartida, de acordo com as recorridas no processo principal, a directiva não é aplicável ao projecto controvertido por três razões principais.
- 22 Antes de mais, só se tratava de um projecto de melhoramento de um aeroporto de dimensão reduzida, que não tinha um impacto significativo no ambiente pois

destinava-se a melhorar o tráfego aéreo e a pôr termo aos prejuízos que para o ambiente resultam desse tráfego; além disso, o prolongamento da pista de aterragem, que passava de 1 040 metros para 1 400 metros, ainda não tinha sido aprovado.

- 23 Em seguida, o projecto não tinha sido sujeito a uma avaliação dos efeitos no ambiente, em conformidade com as exigências da directiva, pois das disposições combinadas da Lei n.º 27/92 resultava que fazia parte dos projectos constantes do anexo II da directiva, os quais, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, desta última, estão sujeitos ao processo de avaliação dos artigos 5.º a 10.º quando os Estados-Membros considerem que as suas características assim o exigem; daqui decorria que a Lei n.º 27/92, que tinha sido adoptada nos limites do poder de apreciação que o artigo 4.º, n.º 2, da directiva reconhece aos Estados-Membros, estava em conformidade com esta última disposição.
- 24 Por último, como o projecto controvertido, por um lado, se destinava tanto a fins civis como militares e, por outro, tinha sido previsto na Lei n.º 3/95 que autorizou o plano de desenvolvimento e de adaptação, eram aplicáveis as excepções referidas, respectivamente, nos n.ºs 4 e 5 do artigo 1.º da directiva.
- 25 Os recorrentes no processo principal contestaram esta argumentação ao sustentarem que a Lei n.º 27/92, ao permitir que as autoridades nacionais não submetessem a uma avaliação dos efeitos no ambiente um projecto que pode ter um impacto significativo no ambiente, não estava em conformidade com a directiva e devia ser afastada em proveito da aplicação das disposições pertinentes desta última.
- 26 No seu despacho de reenvio, o órgão jurisdicional nacional, considerando que o projecto controvertido, na medida em que diz respeito a um aeroporto com uma pista de aterragem inferior a 2 100 metros, faz parte dos projectos mencionados

no anexo II da directiva e integra o âmbito do artigo 4.º, n.º 2, desta última, considerou que a Lei n.º 27/92, através do seu artigo 2.º, n.º 2, não submete o alargamento e reestruturação de aeroportos cuja pista de aterragem seja inferior a 2 100 metros a uma avaliação dos efeitos no ambiente, na medida em que não foi estabelecido qualquer limite para os projectos relativos aos aeroportos. No entanto, segundo o órgão jurisdicional de reenvio, o projecto controvertido, em razão da sua natureza, da sua dimensão e, muito provavelmente, em virtude igualmente da sua localização num vale fechado, na directa proximidade de uma zona industrial e residencial, podia ter um impacto significativo no ambiente.

- 27 Atentos os factos que apurou e as considerações que daí retirou, a argumentação das partes bem como as regulamentações comunitárias e nacionais em causa, o Verwaltungsgericht, Autonome Sektion für die Provinz Bozen, tendo dúvidas sobre a interpretação da directiva, decidiu suspender a instância e colocar as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 85/337/CEE deve ser interpretado no sentido de que

- a) determinadas categorias de projectos referidas no anexo II podem, de antemão e globalmente, ser excluídas, por livre decisão dos Estados-Membros, da obrigação de sujeição à avaliação dos efeitos no ambiente,

ou

- b) o poder de apreciação dos Estados-Membros está limitado pela obrigação, estabelecida no artigo 2.º, n.º 1, da directiva, de submeter à avaliação dos seus efeitos os projectos que possam ter um impacto significativo no

ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização?

c) Permite o artigo 4.º, n.º 2, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, da directiva, que um Estado-Membro especifique (ou não especifique) tipos de projectos ou de critérios e/ou limiares de modo a que a reestruturação de um aeródromo com uma pista de aterragem com menos de 2 100 metros seja de antemão subtraída a uma avaliação dos efeitos no ambiente, apesar de existir uma importante relevância ambiental, ou, desse modo, é excedido o poder de apreciação de que o Estado-Membro dispõe nos termos do artigo 4.º, n.º 2, da directiva [se a alínea b) for objecto de uma resposta positiva]?

2) Deve o artigo 4.º, n.º 2, da directiva, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, ser interpretado no sentido de que a obrigação de avaliação dos efeitos no ambiente também existe relativamente aos projectos de ampliação e reestruturação referidos no anexo II, quando estes possam ter um impacto significativo no ambiente, ou permitem os artigos 4.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, da directiva que, de antemão, os projectos de reestruturação com relevância ambiental sejam expressa ou *implicitamente* (por exemplo, através de uma regulamentação não aplicável a aeródromos) excluídos de uma avaliação dos efeitos no ambiente?

3) Em que medida permite o artigo 2.º, n.º 1, da directiva, também conjugado com o artigo 2.º, n.º 2, que os Estados-Membros instituem processos de

avaliação alternativos (às avaliações dos efeitos no ambiente normais), ou deles se sirvam, e, no caso de resposta afirmativa a esta questão:

a) que requisitos essenciais ou mínimos devem esses processos preencher para satisfazerem os objectivos da directiva e, em especial,

b) a comunicação ao público, na acepção do artigo 6.º da directiva, é um requisito essencial de uma avaliação dos efeitos no ambiente?

4) Pode o artigo 1.º, n.º 5, da directiva ser interpretado no sentido de que abrange também os projectos que, apesar de estarem previstos numa norma legal programática, são aprovados por um processo administrativo autónomo?

Que requisitos mínimos adequados à avaliação dos efeitos no ambiente deve o ‘processo legislativo’ conter para ‘os objectivos da directiva, incluindo o de fornecer informações’, serem atingidos?

5) A exclusão do âmbito da directiva, nos termos do artigo 1.º, n.º 4, é aplicável quando um aeródromo é utilizado tanto para fins civis como para fins militares?

Serve como critério a *utilização predominante* ou para essa exclusão é suficiente que o aeródromo *também* seja utilizado para fins militares?

- 6) No caso de uma transposição não correcta da directiva, o artigo 4.º, n.º 2, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, da directiva, deixa de ter um efeito directo vertical ('self executing'), no sentido de que as autoridades do Estado-Membro estão obrigadas a sujeitar os projectos em causa a uma avaliação dos seus efeitos no ambiente?»

A título preliminar

- 28 Nas observações que apresentaram ao Tribunal de Justiça, os recorrentes no processo principal alegam que o órgão jurisdicional de reenvio, através de outro despacho, proferido na sequência do seu pedido de medidas provisórias, no termo desse processo acessório ao processo principal, suspendeu o projecto controvertido, com o fundamento de que não houve avaliação dos efeitos no ambiente; como este último despacho foi objecto de um recurso interposto pelas recorridas no processo principal, o Consiglio di Stato anulou-o, através do seu acórdão n.º 1411/97, de 29 de Agosto de 1997, tendo os trabalhos de adaptação controvertidos prosseguido desde então. A este propósito, os recorrentes no processo principal solicitam ao Tribunal de Justiça que se pronuncie, por um lado, sobre a questão de saber se a suspensão da execução da medida impugnada, que, em seu entender, o órgão jurisdicional de reenvio tinha validamente ordenado no caso em apreço, devia ter sido confirmada pelo Consiglio di Stato e, por outro, caso o Tribunal de Justiça considere que era necessária uma avaliação dos efeitos no ambiente, sobre as consequências práticas que, a este respeito, decorreriam da sua própria decisão.
- 29 No que respeita a estes pedidos, basta referir que o órgão jurisdicional nacional não suscitou qualquer questão a este respeito e que, por conseguinte, não há que os examinar (v. acórdãos de 15 de Junho de 1972, Grassi, 5/72, Recueil, p. 443, n.º 4, Colect., p. 141, e de 11 de Outubro de 1990, Nespoli e Crippa, C-196/89, Colect., p. I-3647, n.º 23).

- 30 Por seu lado, uma das recorridas no processo principal, a sociedade Airport Bolzano — Bozen AG, contesta a apresentação que o órgão jurisdicional nacional fez de uma série de factos no despacho de reenvio. Contesta igualmente, invocando as disposições do direito nacional, a competência deste último para conhecer do mérito da causa, pois este órgão jurisdicional apenas seria competente para conhecer de questões de direito.
- 31 No que respeita à contestação de determinados factos pela sociedade Airport Bolzano — Bolzen AG, importa recordar que, nos termos do artigo 177.º do Tratado, que se baseia numa clara separação de funções entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça, este último apenas tem competência para se pronunciar sobre a interpretação ou a validade de um diploma comunitário, com base nos factos que lhe são indicados pelo órgão jurisdicional nacional (v., nomeadamente, acórdãos de 2 de Junho de 1994, AC-ATEL Electronics Vertriebs, C-30/93, Colect., p. I-2305, n.º 16, e de 1 de Dezembro de 1998, Levez, C-326/86, Colect., p. I-7835, n.º 25).
- 32 Neste contexto, não compete ao Tribunal de Justiça mas ao órgão jurisdicional nacional estabelecer os factos que deram origem ao litígio e tirar deles as consequências para a decisão que tem de proferir (v. acórdãos de 29 de Abril de 1982, Pabst & Richarz, 17/81, Recueil, p. 1331, n.º 12, AC-ATEL Electronics Vertriebs, já referido, n.º 17, e Levez, já referido, n.º 26).
- 33 Quanto à contestação da competência do órgão jurisdicional nacional com base no direito nacional, deve lembrar-se que não compete ao Tribunal de Justiça, tendo em conta a repartição de funções entre este último e os órgãos jurisdicionais nacionais, verificar se a decisão através da qual o caso lhe foi submetido foi tomada em conformidade com as regras de organização e de processo judiciais do direito nacional (v. acórdão de 3 de Março de 1994, Eurico Italia e o., C-332/92, C-333/92 e C-335/92, Colect., p. I-711, n.º 13).

Quanto às primeira e segunda questões

- 34 Através das suas primeira e segunda questões, que importa examinar em conjunto, o órgão jurisdicional nacional suscita em substância dois problemas.
- 35 O primeiro é o de saber se os artigos 4.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, da directiva devem ser interpretados no sentido de que conferem a um Estado-Membro o poder de, *a priori* e globalmente, excluir do processo de avaliação dos efeitos no ambiente instituído pela directiva determinadas classes de projectos abrangidas pelo seu anexo II, incluindo as suas modificações, como os projectos de reestruturação de um aeroporto cuja pista de descolagem e aterragem é inferior a 2 100 metros, mesmo que tenham um impacto significativo no ambiente.
- 36 A este respeito, importa recordar que, na verdade, o artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da directiva confere aos Estados-Membros uma margem de apreciação para especificar certos tipos de projectos a submeter a uma avaliação ou para fixar critérios e/ou limiares a reter. Contudo, essa margem de apreciação tem os seus limites na obrigação, enunciada no artigo 2.º, n.º 1, de submeter a um estudo do impacte ambiental os projectos susceptíveis de ter efeitos significativos no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensões ou localização (v. acórdãos de 24 de Outubro de 1996, Kraaijeveld e o., C-72/95, Colect., p. I-5403, n.º 50, e de 22 de Outubro de 1998, Comissão/Alemanha, C-301/95, Colect., p. I-6135, n.º 45).
- 37 Assim, pronunciando-se sobre a legislação de um Estado-Membro segundo a qual a integralidade de algumas classes dos projectos enumerados no anexo II da directiva ficavam excluídos da obrigação de estudo de impacte ambiental, o Tribunal de Justiça considerou, no acórdão de 2 de Maio de 1996, Comissão/Bélgica (C-133/94, Colect., p. I-2323, n.º 42), que os critérios e/ou os limiares mencionados nesse artigo 4.º, n.º 2, têm por finalidade facilitar a apreciação das características concretas que apresenta um projecto com vista a determinar se está sujeito à obrigação de uma avaliação e não a subtrair de antemão a essa obrigação certas categorias completas dos projectos enumerados no anexo II, previsíveis no território de um Estado-Membro.

- 38 O Tribunal de Justiça também esclareceu, no já referido acórdão Kraaijeveld e o., n.º 53, que um Estado-Membro, que fixe os critérios e/ou os limiares a um nível tal que, na prática, a totalidade de uma classe de projectos ficaria de antemão subtraída à obrigação de estudo do impacte ambiental, excedia a margem de apreciação de que dispõe nos termos dos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da directiva, salvo se a totalidade dos projectos excluídos pudesse ser considerada, com base numa apreciação global, não susceptível de ter efeitos significativos no ambiente.
- 39 Quanto às modificações desses projectos, o Tribunal de Justiça, no já referido acórdão Kraaijeveld e o., n.º 40, considerou que o mero facto de a directiva não mencionar expressamente as alterações de projectos abrangidos pelo anexo II, ao contrário das alterações de projectos que figuram no anexo I, não permite deduzir que as mesmas não são abrangidas pelo âmbito de aplicação da directiva.
- 40 Assim, ao sublinhar que o âmbito de aplicação desta última é vasto e o seu objectivo muito lato, o Tribunal de Justiça considerou que o conceito de «alteração de projecto» integra as hipóteses da directiva, mesmo no que respeita aos projectos abrangidos pelo seu anexo II, pois tal objectivo ficaria prejudicado se a qualificação de «alteração de projecto» permitisse que determinadas obras ou construções escapassem à obrigação de realização de um estudo do impacte ambiental, quando, devido à sua natureza, dimensões ou localização, tais obras ou construções podem ter efeitos significativos no ambiente (v. acórdão Kraaijeveld e o., já referido, n.º 39).
- 41 O segundo problema suscitado pelo órgão jurisdicional nacional é o de saber se todavia, tendo em conta o facto de que um aeroporto é o único que pode ser reestruturado na província onde está instalado, os artigos 4.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, da directiva conferem a um Estado-Membro o poder de excluir do processo de avaliação instituído pela directiva, por não ser susceptível de ter um impacto significativo no ambiente, um projecto específico, como o em causa no processo principal, ou ao abrigo de um acto legislativo nacional, no caso em apreço a Lei n.º 27/92, ou com base num exame individual do referido projecto.

- 42 A este respeito, importa recordar que o artigo 4.º, n.º 2, segundo parágrafo, da directiva estabelece que «... os Estados-Membros podem nomeadamente especificar determinados tipos de projectos a submeter a uma avaliação ou fixar critérios e/ou limiares a reter para poderem, de entre os projectos pertencentes às categorias enumeradas no anexo II, determinar quais os que devem ser submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º» Esta disposição refere, portanto, a título indicativo, os métodos a que os Estados-Membros podem recorrer para determinar, de entre os projectos abrangidos pelo anexo II, quais os que devem ser objecto de uma avaliação na aceção da directiva.
- 43 Por conseguinte, a este propósito, a directiva confere aos Estados-Membros um poder de apreciação e não os impede, portanto, de utilizar outros métodos, a fim de especificar os projectos que necessitam de uma avaliação dos efeitos no ambiente em conformidade com a directiva. Assim, a directiva de forma alguma exclui de entre esses métodos o que consiste em designar, com base num exame individual de cada projecto em causa ou por força de um acto legislativo nacional, um projecto específico, abrangido pelo anexo II da directiva, como não estando sujeito ao processo de avaliação do seu impacto no ambiente.
- 44 No entanto, o facto de o Estado-Membro dispor da margem de apreciação referida no número anterior não basta por si só para excluir um projecto determinado do processo de avaliação na aceção da directiva. Se assim não fosse, a margem de apreciação reconhecida aos Estados-Membros pelo artigo 4.º, n.º 2, da directiva podia ser utilizada por estes para subtrair um projecto específico à obrigação de avaliação, quando em virtude da sua natureza, das suas dimensões ou da sua localização o referido projecto podia ter um impacto significativo no ambiente.
- 45 Por conseguinte, seja qual for o método adoptado por um Estado-Membro para determinar se um projecto específico necessita ou não de uma avaliação, ou seja, a designação de um projecto específico por via legislativa ou na sequência de um exame individual do projecto, o método escolhido não deve pôr em causa o objectivo da directiva, que visa não subtrair à avaliação qualquer projecto que possa ter um impacto significativo no ambiente, na aceção da directiva, salvo se

o projecto específico excluído pudesse ser considerado, com base numa apreciação global, como insusceptível de ter um impacto significativo no ambiente.

46 Cabe acrescentar, relativamente à exclusão do projecto em causa no processo principal do processo de avaliação ao abrigo das disposições da Lei n.º 27/92, que, de qualquer modo, embora esse projecto diga respeito ao único aeroporto da província que pode ser reestruturado e tenha sido efectivamente visado pelo legislador, este último só podia subtrair o referido projecto à obrigação de avaliação se estivesse em condições, na data de adopção da Lei n.º 27/92, de apreciar de forma precisa o impacte global que a totalidade dos trabalhos correspondentes ao projecto em causa podiam ter no ambiente.

47 Quanto à exclusão do projecto, com base num exame individual efectuado pelas autoridades competentes, resulta dos autos que os actos impugnados foram precedidos de um estudo dos seus efeitos no ambiente, realizado por uma equipa de peritos, que foram enviadas informações às autarquias interessadas e que o público foi informado por avisos na imprensa. Além disso, a agência para o ambiente e o Amtsdirektorenkonferenz foram consultados.

48 Cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar se, com base no exame individual efectuado pelas autoridades competentes e que conduziu a subtrair o projecto específico em causa no processo principal ao processo de avaliação instituído pela directiva, estas últimas apreciaram correctamente, em conformidade com a directiva, o carácter significativo dos efeitos do referido projecto no ambiente.

49 Atentas as considerações que precedem, há que responder às primeira e segunda questões que os artigos 4.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, da directiva devem ser interpretados no sentido de que não conferem a um Estado-Membro o poder de, *a priori* e globalmente, excluir do processo de avaliação dos efeitos no ambiente instituído pela directiva determinadas classes de projectos abrangidas pelo anexo II da directiva, incluindo as suas modificações, nem de subtrair a esse processo um projecto específico, como o projecto de reestruturação de um

aeroporto com uma pista de descolagem e aterragem inferior a 2 100 metros, seja através de um acto legislativo nacional, seja com base num exame individual do referido projecto, salvo se a totalidade dessas classes de projectos ou o projecto específico pudessem ser considerados, com base numa apreciação global, não susceptíveis de ter um impacto significativo no ambiente. Cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar se, com base no exame individual efectuado pelas autoridades competentes e que conduziu a subtrair o projecto específico em causa ao processo de avaliação instituído pela directiva, estas últimas apreciaram correctamente, em conformidade com a directiva, o carácter significativo dos efeitos do projecto no ambiente.

Quanto à terceira questão

50 Através da sua terceira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, em substância, se, no caso de um projecto que necessita de uma avaliação em conformidade com a directiva, o artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, desta última deve ser interpretado no sentido de que autoriza um Estado-Membro a utilizar um processo de avaliação alternativo ao processo instituído pela directiva e se, quando esse processo alternativo é incorporado num processo nacional existente ou a estabelecer na acepção do artigo 2.º, n.º 2, da directiva, deve respeitar as exigências dos artigos 3.º e 5.º a 10.º da directiva, entre as quais figura a participação do público, como prevista no artigo 6.º da directiva.

51 O órgão jurisdicional nacional refere, no seu despacho de reenvio, ter dúvidas sobre se o processo de aprovação previsto pelos artigos 11.º a 13.º da Lei n.º 27/92 é adequado para uma identificação exaustiva dos efeitos do projecto no ambiente. A este propósito, observa que, por um lado, nem as repercussões a nível do barulho nem as a nível do ar foram examinadas, como exige o artigo 3.º da directiva, e, por outro lado, o público não participou nesse processo, contrariamente ao disposto no artigo 6.º da directiva.

- 52 A este respeito, o artigo 2.º, n.º 2, da directiva dispõe que «A avaliação do impacto no ambiente pode ser integrada nos processos de aprovação dos projectos existentes nos Estados-Membros, ou na falta deles, noutros processos ou em processos a estabelecer para responder aos objectivos da presente directiva.» Assim, desta disposição resulta que a directiva não obsta a que o processo de avaliação que institui possa ser incorporado num processo nacional existente ou a estabelecer, desde que, todavia, os objectivos da directiva sejam respeitados.
- 53 Contudo, quando um projecto necessita de uma avaliação na acepção da directiva, um Estado-Membro não pode, sem pôr em causa o objectivo desta última, utilizar um processo alternativo, mesmo incorporado num processo nacional existente ou a estabelecer, para subtrair o referido projecto às condições previstas nas disposições dos artigos 3.º e 5.º a 10.º da directiva.
- 54 Assim, há que responder à terceira questão que, no caso de um projecto que necessita de uma avaliação em conformidade com a directiva, o artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, desta última deve ser interpretado no sentido de que autoriza um Estado-Membro a utilizar um processo de avaliação alternativo ao processo instituído pela directiva quando esse processo alternativo esteja incorporado num processo nacional existente ou a estabelecer na acepção do artigo 2.º, n.º 2, da directiva. Todavia, este processo alternativo deve respeitar as exigências dos artigos 3.º e 5.º a 10.º da directiva, entre as quais figura a participação do público, como prevista no artigo 6.º da directiva.

Quanto à quarta questão

- 55 Através da sua quarta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta em substância se o artigo 1.º, n.º 5, da directiva deve ser interpretado no sentido de também se aplicar a um projecto, como o em causa no processo principal, que, embora previsto por uma norma legal programática, foi objecto de uma aprovação de acordo com um procedimento administrativo autónomo e, em caso de resposta afirmativa, que requisitos devem satisfazer essa norma e o

procedimento segundo o qual foi adoptada para que os objectivos da referida directiva, inclusive o de disponibilizar informações, possam ser considerados atingidos.

- 56 A este respeito, cabe recordar que o artigo 1.º, n.º 5, da directiva estabelece que esta última «não se aplica aos projectos que são adoptados em pormenor por um acto legislativo nacional específico, visto os objectivos da presente directiva, incluindo o de fornecer informações, serem atingidos através do processo legislativo».

4.

- 57 Desta disposição resulta que os projectos abrangidos pela directiva podem ser dispensados do processo de avaliação desde que estejam preenchidas duas condições. A primeira exige que o projecto seja adoptado em pormenor por um acto legislativo específico; de acordo com a segunda, os objectivos da directiva, incluindo o de fornecer informações, devem ser atingidos através do processo legislativo.

- 58 Relativamente à primeira condição, importa recordar que o artigo 1.º, n.º 2, da directiva visa não os actos legislativos, mas a aprovação que define como «a decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projecto». Assim, se é um acto legislativo que, em vez de uma decisão das autoridades competentes, confere ao dono da obra o direito de realizar o projecto, esse acto deve ser específico e apresentar as mesmas características que a aprovação a que se refere o artigo 1.º, n.º 2, da directiva.

- 59 Por conseguinte, para possuir as mesmas características que uma aprovação, tal como definida no artigo 1.º da directiva, um acto legislativo deve adoptar o projecto em pormenor, ou seja, de forma suficientemente precisa e definitiva, tendo por isso que incluir, à semelhança de uma aprovação, após a sua apreciação pelo legislador, todos os elementos do projecto que importam na perspectiva da avaliação dos efeitos no ambiente.

- 60 É apenas no respeito dessas exigências que os objectivos tidos em vista pela segunda condição, prevista no artigo 1.º, n.º 5, da directiva, podem ser alcançados através do processo legislativo. Com efeito, se o acto legislativo específico que adopta e, portanto, aprova um projecto específico, não inclui os elementos do referido projecto que podem importar na perspectiva da avaliação dos seus efeitos no ambiente, os objectivos da directiva ficariam comprometidos, pois podia aprovar-se um projecto sem prévia avaliação dos seus efeitos no ambiente, embora pudesse ter um impacto significativo sobre este último.
- 61 Esta interpretação é corroborada pelo sexto considerando da directiva, segundo o qual a aprovação dos projectos públicos e privados que possam ter um impacto significativo no ambiente só deveria ser concedida após uma avaliação prévia dos efeitos significativos que estes projectos possam ter no ambiente e essa avaliação deve ser efectuada com base na informação adequada fornecida pelo dono da obra e eventualmente completada pelas autoridades e pelo público a quem o projecto diga respeito.
- 62 Do que precede resulta não se poder considerar que uma lei aprova um projecto em pormenor, na acepção do artigo 1.º, n.º 5, da directiva, quando, por um lado, não inclui os elementos necessários à avaliação dos efeitos desse projecto no ambiente, antes impondo, pelo contrário, a realização de um estudo para o efeito, que deve ser elaborado ulteriormente, e, por outro, obriga à adopção de outros actos para conferir ao dono da obra o direito de realizar o projecto.
- 63 Deve portanto responder-se à quarta questão que o artigo 1.º, n.º 5, da directiva deve ser interpretado no sentido de que não se aplica a um projecto, como o em causa no processo principal, que, embora previsto por uma norma legal programática, foi objecto de uma aprovação de acordo com um procedimento administrativo autónomo. Os requisitos que essa norma e o procedimento segundo o qual foi adoptada devem satisfazer para que os objectivos da referida directiva, inclusive o de disponibilizar informações, possam ser considerados atingidos consistem na adopção do referido projecto por um acto legislativo

específico, que inclua todos os elementos que importam na perspectiva da avaliação dos efeitos desse projecto no ambiente.

Quanto à quinta questão

- 64 Através da sua quinta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta se o artigo 1.º, n.º 4, da directiva deve ser interpretado no sentido de que um aeroporto que pode servir tanto para fins civis como militares, mas cuja utilização principal é comercial, integra o âmbito da directiva.
- 65 Cabe recordar que nos termos do artigo 1.º, n.º 4, da directiva, esta última «não se aplica aos projectos destinados à defesa nacional». Assim, esta disposição exclui do âmbito da directiva e, portanto, do processo de avaliação aí previsto, os projectos destinados a assegurar a defesa nacional. Esta exclusão introduz, portanto, uma excepção à regra geral da prévia avaliação dos efeitos no ambiente estabelecida pela directiva e deve, por conseguinte, ser interpretada de forma restritiva. Por conseguinte, apenas os projectos destinados principalmente a fins de defesa nacional podem ficar excluídos da obrigação de avaliação.
- 66 Segue-se que projectos, como o em causa no processo principal, cujo objectivo principal consiste, tal como resulta dos autos, em reestruturar um aeroporto para que este possa ser utilizado comercialmente, ainda que possa igualmente ser utilizado para fins militares, integra o âmbito da directiva.
- 67 Por conseguinte, há que responder à quinta questão que o artigo 1.º, n.º 4, da directiva deve ser interpretado no sentido de que um aeroporto que pode servir tanto para fins civis como militares, mas cuja utilização principal é comercial, integra o âmbito da directiva.

Quanto à sexta questão

- 68 Através da sua sexta questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, em substância, se os artigos 4.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, da directiva devem ser interpretados no sentido de que, quando a margem de apreciação conferida por essas disposições é ultrapassada pelas autoridades legislativas ou administrativas de um Estado-Membro, os particulares podem invocá-las nos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro contra as autoridades nacionais e obter assim, destas últimas, que as regras ou medidas nacionais incompatíveis com essas disposições não sejam aplicadas. Caso assim seja, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se cabe às autoridades de um Estado-Membro, no âmbito das suas competências, adoptar todas as medidas necessárias, gerais ou específicas, para que os projectos sejam examinados, a fim de determinar se podem ter um impacto significativo no ambiente e, na afirmativa, para que sejam submetidos a um estudo de impacte.
- 69 Quanto ao direito de um particular invocar uma directiva e de o juiz nacional a tomar em consideração, o Tribunal já decidiu que é incompatível com o efeito coercivo que o artigo 249.º CE (ex-artigo 189.º) reconhece à directiva excluir, em princípio, que a obrigação que ela impõe possa ser invocada pelas pessoas em causa. Especialmente nos casos em que as autoridades comunitárias tenham, por meio de directiva, obrigado os Estados-Membros a adoptar um determinado comportamento, o efeito útil desse acto seria enfraquecido se os particulares fossem impedidos de o invocar em juízo e os órgãos jurisdicionais nacionais impedidos de o tomar em consideração enquanto elemento do direito comunitário para verificar se, dentro dos limites da competência que lhes é atribuída quanto à forma e aos meios para a execução da directiva, o legislador nacional permaneceu dentro dos limites da margem de apreciação traçada pela directiva (v. acórdãos de 1 de Fevereiro de 1977, *Verbond van Nederlandse Ondernemingen*, 51/76, *Recueil*, p. 113, n.ºs 22 a 24, *Colect.*, p. 55, e *Kraaijeveld e o.*, já referido, n.º 56).
- 70 Por conseguinte, no caso de essa margem de apreciação ter sido ultrapassada e de, portanto, deverem ser afastadas as disposições nacionais a esse respeito, compete às autoridades do Estado-Membro, no âmbito das suas competências, adoptar todas as medidas necessárias, gerais ou especiais, para que os projectos sejam examinados a fim de determinar se os mesmos são susceptíveis de ter efeitos

significativos no ambiente e, na afirmativa, para que sejam submetidos a um estudo do impacte ambiental (v. acórdão Kraaijeveld e o., já referido, n.º 61).

- 71 Há que, portanto, responder à sexta questão que os artigos 4.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, da directiva devem ser interpretados no sentido de que, quando a margem de apreciação conferida por essas disposições é ultrapassada pelas autoridades legislativas ou administrativas de um Estado-Membro, os particulares podem invocá-las nos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro contra as autoridades nacionais e obter assim, destas últimas, que as regras ou medidas nacionais incompatíveis com essas disposições não sejam aplicadas. Nesse caso, compete às autoridades do Estado-Membro, no âmbito das suas competências, adoptar todas as medidas necessárias, gerais ou especiais, para que os projectos sejam examinados a fim de determinar se os mesmos são susceptíveis de ter um impacto significativo no ambiente e, na afirmativa, para que sejam submetidos a um estudo de impacte ambiental.

Quanto às despesas

- 72 As despesas efectuadas pelos Governos italiano, neerlandês e do Reino Unido, bem como pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Verwaltungsgericht, Autonomie Sektion für die Provinz Bozen, por despacho de 3 de Dezembro de 1997, declara:

- 1) Os artigos 4.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, 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, devem ser interpretados no sentido de que não conferem a um Estado-Membro o poder de, *a priori* e globalmente, excluir do processo de avaliação dos efeitos no ambiente instituído pela directiva determinadas classes de projectos abrangidas pelo anexo II da directiva, incluindo as suas modificações, nem de subtrair a esse processo um projecto específico, como o projecto de reestruturação de um aeroporto com uma pista de descolagem e aterragem inferior a 2 100 metros, seja através de um acto legislativo nacional, seja com base num exame individual do referido projecto, salvo se a totalidade dessas classes de projectos ou o projecto específico pudessem ser considerados, com base numa apreciação global, não susceptíveis de ter um impacto significativo no ambiente. Cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar se, com base no exame individual efectuado pelas autoridades competentes e que conduziu a subtrair o projecto específico em causa ao processo de avaliação instituído pela directiva, estas últimas apreciaram correctamente, em conformidade com a directiva, o carácter significativo dos efeitos do projecto no ambiente.
- 2) No caso de um projecto que necessita de uma avaliação em conformidade com a directiva, o artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, desta última deve ser interpretado no sentido de que autoriza um Estado-Membro a utilizar um processo de avaliação alternativo ao processo instituído pela directiva quando esse processo alternativo esteja incorporado num processo nacional existente ou a estabelecer na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da directiva. Todavia, este

processo alternativo deve respeitar as exigências dos artigos 3.º e 5.º a 10.º da directiva, entre as quais figura a participação do público, como prevista no artigo 6.º da directiva.

- 3) O artigo 1.º, n.º 5, da directiva deve ser interpretado no sentido de que não se aplica a um projecto, como o em causa no processo principal, que, embora previsto por uma norma legal programática, foi objecto de uma aprovação de acordo com um procedimento administrativo autónomo. Os requisitos que essa norma e o procedimento segundo o qual foi adoptada devem satisfazer para que os objectivos da referida directiva, inclusive o de disponibilizar informações, possam ser considerados atingidos consistem na adopção do referido projecto por um acto legislativo específico, que inclua todos os elementos que importam na perspectiva da avaliação dos efeitos desse projecto no ambiente.

- 4) O artigo 1.º, n.º 4, da directiva deve ser interpretado no sentido de que um aeroporto que pode servir tanto para fins civis como militares, mas cuja utilização principal é comercial, integra o âmbito da directiva.

- 5) Os artigos 4.º, n.º 2, e 2.º, n.º 1, da directiva devem ser interpretados no sentido de que, quando a margem de apreciação conferida por essas disposições é ultrapassada pelas autoridades legislativas ou administrativas de um Estado-Membro, os particulares podem invocá-las nos órgãos jurisdicionais de um Estado-Membro contra as autoridades nacionais e obter assim, destas últimas, que as regras ou medidas nacionais incompatíveis com essas disposições não sejam aplicadas. Nesse caso, compete às autoridades do Estado-Membro, no âmbito das suas competências, adoptar todas as medidas necessárias, gerais ou especiais, para que os projectos sejam examinados a fim de determinar se os mesmos são susceptíveis de ter um

impacto significativo no ambiente e, na afirmativa, para que sejam submetidos a um estudo de impacte ambiental.

Kapteyn

Murray

Ragnemalm

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 16 de Setembro de 1999.

O secretário

O presidente da Sexta Secção

R. Grass

P. J. G. Kapteyn