

BARKER

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

4 de Maio de 2006 *

No processo C-290/03,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pela House of Lords (Reino Unido), por decisão de 30 de Junho de 2003, entrado no Tribunal de Justiça em 3 de Julho de 2003, no processo

The Queen, a pedido de:

.

Diane Barker,

contra

London Borough of Bromley,

sendo interveniente:

First Secretary of State,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann (relator), presidente de secção, K. Schiemann, N. Colneric, E. Juhász e E. Levits, juízes,

advogado-geral: P. Léger,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 22 de Junho de 2005,

•

vistas as observações apresentadas:

- em representação de D. Barker, por R. McCracken, QC, G. Jones e J. Pereira, barristers, mandatados por R. M. Buxton, solicitor,
- em representação do London Borough of Bromley, por T. Straker, QC, e J. Strachan, barrister, mandatados por Sharpe Pritchard, solicitors,
- em representação do Governo do Reino Unido, por K. Manji, na qualidade de agente, assistido por D. Elvin, QC, e J. Maurici, barrister,

- em representação do Governo francês, por G. de Bergues e D. Petrausch, na qualidade de agentes,

- em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por F. Simonetti e X. Lewis, na qualidade de agentes,

vista a decisão tomada, ouvido o advogado-geral, de julgar a causa sem apresentação de conclusões,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 1.º, n.º 2, 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, 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).

- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe D. Barker ao London Borough of Bromley (a seguir «Bromley LBC»), autoridade competente em matéria de ordenamento do território, a respeito da concessão de uma autorização para a construção no Crystal Palace Park, situado em Londres, de um centro de actividades de lazer, sem que tenha sido efectuada uma avaliação das incidências deste no ambiente.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

- 3 Nos termos do seu quinto considerando, a Directiva 85/337 tem por objecto estabelecer os princípios gerais de avaliação dos efeitos no ambiente a fim de completar e coordenar os processos de aprovação dos projectos públicos e privados que possam ter impacto no ambiente.
- 4 Para este efeito, o artigo 1.º, n.º 2, da referida directiva define o conceito de «aprovação» como «a decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projecto».
- 5 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, desta mesma directiva:

«Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que, antes d[a] 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»

6 O artigo 4.º da Directiva 85/337 preceitua:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º os projectos que pertencem às categorias enumeradas no anexo I são submetidos a uma avaliação, nos termos dos artigos 5.º a 10.º

2. 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»

7 O anexo II desta directiva menciona no ponto 10, alínea b), os «[p]rojectos de desenvolvimento urbano».

8 A Directiva 85/337, designadamente as regras relativas aos projectos abrangidos pelo seu anexo II, foi substancialmente alterada pela Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997 (JO L 73, p. 5), que devia ser transposta no Reino Unido, o mais tardar, até 14 de Março de 1999. Ora, o pedido de aprovação do projecto em causa no processo principal foi submetido à autoridade competente antes desta última data, pelo que estas alterações não são relevantes para o referido projecto, como resulta do artigo 3.º, n.º 2, da Directiva 97/11.

Legislação nacional

- 9 Em Inglaterra, o principal instrumento jurídico em matéria de ordenamento do território é a lei sobre o ordenamento urbano e rural de 1990 (Town and Country Planning Act 1990, a seguir «Town and Country Planning Act»), que prevê regras gerais relativas tanto à concessão das autorizações em matéria de ordenamento urbano como a sua alteração ou à sua revogação. Esta lei é concretizada pelo decreto sobre o ordenamento urbano e rural de 1995 [Town and Country Planning (General Development Procedure) Order 1995, a seguir «General Development Procedure Order»] e pelos regulamentos sobre o ordenamento urbano e rural — avaliação do impacto no ambiente de 1988 [Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988, a seguir «Assessment of Environmental Effects Regulations»].
- 10 As Assessment of Environmental Effects Regulations foram substituídas pelos regulamentos sobre o ordenamento urbano e rural — avaliação do impacto no ambiente de 1999 [Town and Country Planning (Environmental Impact Assessment) (England and Wales) Regulations 1999]. Ora, uma vez que estas novas Regulations só se aplicam a projectos apresentados depois de 14 de Março de 1999, não são relevantes para o projecto em causa no processo principal.

— O Town and Country Planning Act e o General Development Procedure Order

- 11 Segundo a Section 57 (1) do Town and Country Planning Act, exige-se uma licença de construção (denominada «planning permission») para qualquer «alteração da topografia local» na acepção da Section 55, designadamente para «a execução de novas edificações [...] ou outras obras realizadas num terreno, sobre o mesmo, à sua superfície ou no seu subsolo [...]».

- 12 As licenças de construção podem revestir diversas formas, designadamente a de uma licença de construção do projecto na generalidade (denominada «outline planning permission»), com aprovação posterior dos pontos sob reserva.
- 13 Deste modo, a Section 92 (1) do Town and Country Planning Act dispõe que a «licença de construção do projecto na generalidade» é «concedida nos termos das disposições de um decreto sobre o ordenamento, sob reserva da posterior aprovação pela autoridade competente dos elementos que não tenham sido pormenorizados no pedido» (denominados «reserved matters» ou «pontos sob reserva»).
- 14 Segundo o artigo 1.º, n.º 2, do General Development Procedure Order, estes «pontos sob reserva» são definidos como «qualquer um dos seguintes elementos relativamente aos quais não tenha sido fornecido qualquer pormenor no pedido, a saber, a) a localização, b) a concepção, c) o aspecto exterior, d) as vias de acesso e e) o ordenamento paisagístico do local».
- 15 A Section 92 (2) do Town and Country Planning Act prevê implicitamente que um ponto sob reserva será definitivamente autorizado com a decisão de aprovação posterior.
- 16 Resulta da Section 73 do Town and Country Planning Act que um pedido de alteração de uma licença existente constitui um pedido de uma nova licença de construção.

— As Assessment of Environmental Effects Regulations

- 17 Por força das Assessment of Environmental Effects Regulations, determinados projectos têm, antes da concessão da autorização, de ser submetidos a uma avaliação do seu impacto no ambiente.
- 18 No anexo 2 das referidas Regulations são reproduzidas as categorias de projectos enumeradas no anexo II da Directiva 85/337, designadamente «os projectos de desenvolvimento urbano».
- 19 Resulta da Regulation 2 (1) das Assessment of Environmental Effects Regulations, que constitui «um pedido na aceção do anexo 2» «qualquer pedido de licença de construção [...] relativa a um projecto de desenvolvimento previsto no anexo 2 que não seja um projecto isento e que possa ter um impacto significativo no ambiente devido a factores como a sua natureza, dimensão ou localização», aspecto que incumbe à autoridade competente apreciar caso a caso.
- 20 Nos termos da Regulation 4 (1) e (2) destas Regulations, a autoridade competente não poderá conceder uma licença relativa, *inter alia*, a um pedido na aceção do referido anexo 2 (denominada «Schedule 2 application») sem ter, previamente, tomado em consideração os elementos de informação relativos ao ambiente e declarado na sua decisão que os tomou em conta.
- 21 Em face de um pedido de licença de construção relativo a um projecto de obra na aceção do anexo 2 das referidas Regulations, a autoridade competente deve assim, caso a caso, determinar antes de qualquer emissão de uma licença de construção se as suas características exigem uma avaliação do seu impacto no ambiente, ou seja, se

o projecto em questão pode ter um impacto significativo no ambiente, e recusar essa emissão se não dispuser de informações suficientes para se pronunciar sobre este ponto.

- 22 No direito nacional, a licença de construção do projecto na generalidade constitui uma «licença de construção» na acepção da Regulation 4 das Assessment of Environmental Effects Regulations, mas não a decisão de aprovação dos pontos sob reserva. Por este motivo, a avaliação do impacto de um projecto no ambiente só pode ser efectuada, em direito inglês, na fase do primeiro procedimento respeitante à concessão da licença de construção do projecto na generalidade, e já não durante o posterior procedimento de aprovação dos pontos sob reserva.

Medidas de aplicação

- 23 A circular n.º 15/88, emitida pelo Department of the Environment, fornece directrizes de valor indicativo para auxiliar as autoridades competentes a identificarem os projectos na acepção do anexo 2 das Assessment of Environmental Effects Regulations que devem ser objecto de uma avaliação do impacto no ambiente.
- 24 Depois de sublinhar, no ponto 18 da referida circular, que o critério primordial consiste em saber se um projecto pode ou não ter um impacto significativo no ambiente, especifica-se, no ponto 20 da mesma circular, que, geralmente, uma avaliação é necessária (i) quando a importância de um projecto ultrapasse o âmbito local, (ii) quando o projecto se situe em locais sensíveis ou (iii) quando tenha efeitos especialmente complexos e potencialmente negativos.

- 25 Os pontos 30 e 31 desta mesma circular indicam ainda que, para determinadas categorias de projectos, são enumerados critérios e limiares no seu anexo A que se destinam a indicar em linhas gerais os tipos de situações em que, segundo o secretário de Estado, se pode exigir uma avaliação do impacto nos termos das Assessment of Environmental Effects Regulations ou, pelo contrário, esta não é provavelmente necessária, estando subentendido que estes elementos são apenas indicativos e que o que é primordial, em cada caso específico, é saber se o projecto em causa pode ou não ter um impacto significativo no ambiente.
- 26 No que se refere, mais concretamente, aos projectos de desenvolvimento urbano, esta circular indica, no ponto 15 do seu anexo A, que é pouco provável que a nova urbanização de um local que foi anteriormente objecto de desenvolvimento urbano necessite de uma avaliação, salvo quando a urbanização proposta corresponda a determinados tipos de urbanização ou tenha uma dimensão muito mais vasta do que a urbanização anterior.
- 27 Relativamente a projectos em locais que não foram anteriormente objecto de urbanização intensiva, a mesma circular especifica, no ponto 16 do seu anexo A, que «a necessidade de uma avaliação depende da sensibilidade que apresente a localização pretendida». Deste modo, «uma avaliação pode ser necessária quando:
- a superfície do projecto seja superior a 5 hectares em zona urbanizada;
 - um número importante de habitações se encontre nas imediações do local cuja urbanização foi proposta, por exemplo, mais de 700 habitações a menos de 200 m dos limites do local, ou
 - o projecto preveja a afectação de uma superfície de mais de 10 000 m² (brutos) a lojas, escritórios ou a outras utilizações comerciais».

- 28 Resulta, por outro lado, do ponto 42 da circular n.º 15/88 que, para efeitos da elaboração da declaração relativa aos aspectos ambientais, o dono da obra é obrigado a fornecer indicações detalhadas nas suas propostas. Na falta destas, uma apreciação exaustiva dos potenciais impactos é impossível. Cabe à autoridade competente determinar a quantidade de informações exigidas em cada caso concreto. As informações constantes da declaração relativa aos aspectos ambientais são em grande medida determinantes para a questão de saber se certos pormenores podem ser ressalvados no quadro da concessão de uma licença de construção do projecto na generalidade. Quando resulte destas informações ou estas exijam um tratamento especial de um ou outro pormenor, não é conveniente ressaltá-lo na licença de construção do projecto na generalidade.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 29 D. Barker reside nas imediações do Crystal Palace Park.
- 30 Em 4 de Abril de 1997, a empresa London & Regional Properties Ltd (a seguir «L&R») apresentou ao Bromley LBC um pedido de licença de construção do projecto na generalidade com vista à edificação, no Crystal Palace Park, de um centro de actividades de lazer (a seguir «projecto de Crystal Palace»), projecto abrangido pelo anexo II da Directiva 85/337.
- 31 No seguimento de um exame que tomou em consideração diversos relatórios e informações complementares, o Bromley LBC concluiu que não era necessário efectuar uma avaliação do impacto do referido projecto no ambiente.

- 32 Em 24 de Março de 1998, o Bromley LBC concedeu uma licença de construção do projecto na generalidade, que ressaltava determinados pontos para posterior aprovação antes do início de qualquer obra.
- 33 Em 25 de Janeiro de 1999, com vista a uma decisão final, a L&R submeteu à aprovação do Bromley LBC determinados pontos sob reserva. Nos termos destes pontos, o projecto de Crystal Palace passava a compreender, no rés-do-chão, 18 cinemas, uma zona recreativa e uma zona destinada a exposições; ao nível da galeria, restaurantes e cafés, duas zonas recreativas e casas de banho públicas; ao nível da cobertura, um parque com um máximo de 950 lugares, 4 áreas panorâmicas, bem como zonas para guardar equipamentos; acrescentava-se um andar «mezanino» de 800 m², e seriam introduzidas alterações na construção das paredes das fachadas.
- 34 Durante a sessão que tinha por objecto a aprovação dos pontos sob reserva, alguns vereadores do Bromley LBC manifestaram o desejo de que fosse feita uma avaliação do impacto do projecto no ambiente. Ora, após se ter realizado uma consulta jurídica, foi-lhes indicado que, nos termos do direito nacional, esta avaliação só podia ser efectuada na fase inicial da concessão da licença de construção do projecto na generalidade.
- 35 Em 10 de Maio de 1999, o Bromley LBC comunicou a sua decisão de aprovação.
- 36 Ao recurso de D. Barker que impugnou a decisão de aprovação e o parecer jurídico no qual a aprovação se baseou foi negado provimento tanto na primeira instância como na Court of Appeal.
- 37 A House of Lords, em sede de recurso interposto por D. Barker, duvidando da compatibilidade com o direito comunitário do regime nacional segundo o qual uma

avaliação do impacto no ambiente só pode ser efectuada durante o procedimento sobre a licença de construção do projecto na generalidade, e já não durante a posterior aprovação dos pontos sob reserva (a seguir «regime em causa no processo principal»), decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A determinação da decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projecto (artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337 [...]) é da exclusiva competência do órgão jurisdicional nacional que aplica o direito nacional?

2) A Directiva [85/337] exige que se proceda à avaliação do impacto no ambiente se, após a concessão da licença de construção do projecto na generalidade, sujeita à condição de serem aprovados os pontos sob reserva, sem se ter procedido à avaliação do impacto no ambiente, se verificar que, quando é pedida a aprovação dos pontos sob reserva, o projecto pode ter efeitos significativos sobre o ambiente devido, designadamente, à sua natureza, dimensões ou localização (artigo 2.º, n.º 1, da Directiva [85/337])?

3) Quando:

- a) a legislação nacional em matéria de ordenamento prevê a concessão de uma licença de construção do projecto na generalidade numa fase inicial do processo de ordenamento e exige que, nessa fase, a autoridade competente determine se é necessário proceder à avaliação do impacto no ambiente para efeitos da Directiva [85/337]; e

b) a autoridade competente determina que não é necessário proceder à avaliação do impacto no ambiente e concede uma licença de construção do projecto na generalidade sujeita à condição de determinados pormenores serem aprovados posteriormente; e

c) essa decisão pode ser impugnada nos órgãos jurisdicionais nacionais;

a legislação nacional pode, de modo compatível com a Directiva [85/337], impedir a autoridade competente de exigir que se proceda à avaliação do impacto no ambiente numa fase posterior do processo de ordenamento?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

³⁸ Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se a qualificação de uma decisão como «aprovação» na acepção do artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337 depende exclusivamente do direito nacional.

³⁹ O artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337 define o conceito de «aprovação» na acepção desta directiva como a decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projecto.

- ⁴⁰ Deste modo, ainda que seja decalcado de determinados elementos de direito nacional, este conceito não deixa de ser um conceito comunitário que pertence, contrariamente ao que sustenta o Bromley LBC e o Governo do Reino Unido, exclusivamente ao direito comunitário. Com efeito, resulta de jurisprudência assente que os termos de uma disposição do direito comunitário que não contenha qualquer remissão expressa para o direito dos Estados-Membros para determinar o seu sentido e alcance devem normalmente encontrar, em toda a Comunidade, uma interpretação autónoma e uniforme que deve ser procurada tendo em conta o contexto dessa disposição e o objectivo prosseguido pela regulamentação em causa (v., neste sentido, acórdãos de 18 de Janeiro de 1984, Ekro, 327/82, Recueil, p. 107, n.º 11; de 19 de Setembro de 2000, Linster, C-287/98, Colect., p. I-6917, n.º 43, e de 7 de Janeiro de 2004, Wells, C-201/02, Colect., p. I-723, n.º 37).
- ⁴¹ Há assim que responder à primeira questão que a qualificação de uma decisão como «aprovação» na acepção do artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337 deve ser feita com base na aplicação do direito nacional em conformidade com o direito comunitário.

Quanto às segunda e terceira questões

- ⁴² Com as suas segunda e terceira questões, que importa apreciar conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se os artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da Directiva 85/337 devem ser interpretados no sentido de que exigem que uma avaliação do impacto no ambiente seja efectuada se, após a concessão de uma licença de construção do projecto na generalidade, resultar, no momento do pedido de aprovação dos pontos sob reserva, que o projecto pode ter impactos significativos no ambiente, designadamente devido à sua natureza, dimensão ou localização.

- 43 A este propósito, resulta, em primeiro lugar, do artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 85/337 que os projectos que possam ter um impacto significativo no ambiente, na acepção do artigo 4.º da mesma directiva, conjugado com os seus anexos I ou II, devem ser sujeitos, antes da concessão da autorização, a uma avaliação no que respeita a esse impacto (acórdão Wells, já referido, n.º 42).
- 44 Como foi recordado no n.º 39 do presente acórdão, o artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337 define o conceito de «aprovação» na acepção desta directiva como a decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projecto.
- 45 Da economia e dos objectivos da Directiva 85/337 resulta que essa disposição se refere à decisão (numa ou em várias etapas) que permite ao dono da obra iniciar os trabalhos para realizar o seu projecto.
- 46 Atendendo a estas precisões, cabe portanto ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se a licença de construção do projecto na generalidade e a decisão de aprovação dos pontos sob reserva em causa no processo principal constituem, no seu conjunto, uma «aprovação» na acepção da Directiva 85/337 (v., a este respeito, acórdão hoje proferido, Comissão/Reino Unido, C-508/03, Colect., p. I-3969, n.ºs 101 e 102).
- 47 Há que recordar, em seguida, que o Tribunal especificou no n.º 52 do acórdão Wells, já referido, que, quando o direito nacional prevê que um procedimento de aprovação em várias etapas, sendo uma destas a decisão principal e outra uma decisão de execução, que não pode ir além dos parâmetros determinados pela decisão principal, o impacto que o projecto possa ter no ambiente deve ser identificado e avaliado

durante o procedimento relativo à decisão principal. Só nas situações em que esse impacto apenas possa ser identificado durante o procedimento relativo à decisão de execução é que a avaliação deverá ser efectuada durante este procedimento.

- 48 Por conseguinte, se o órgão jurisdicional de reenvio vier a concluir que o procedimento previsto pelo regime em causa no processo principal é um procedimento de aprovação em várias etapas, sendo uma destas a decisão principal e outra uma decisão de execução, que não pode ir além dos parâmetros determinados pela decisão principal, a autoridade competente tem assim, se for caso disso, a obrigação de efectuar uma avaliação do impacto do projecto no ambiente, mesmo depois da concessão da licença de construção do projecto na generalidade, durante a posterior aprovação dos pontos sob reserva (v., a este respeito, acórdão Comissão/Reino Unido, já referido, n.ºs 103 a 106). Esta avaliação deve ser de carácter global, a fim de abranger todos os aspectos do projecto que ainda não tenham sido avaliados ou que exigem uma nova avaliação.
- 49 Atendendo ao que precede, há que responder às segundas e terceira questões que os artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da Directiva 85/337 devem ser interpretados no sentido de que exigem que seja efectuada uma avaliação do impacto no ambiente se, estando em causa uma aprovação em várias etapas, se verificar, durante a segunda etapa, que o projecto pode ter um impacto significativo no ambiente, designadamente devido à sua natureza, dimensão ou localização.

Quanto às despesas

- 50 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. 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:

- 1) **A qualificação de uma decisão como «aprovação» na acepção do artigo 1.º, n.º 2, 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, deve ser feita com base na aplicação do direito nacional em conformidade com o direito comunitário.**
- 2) **Os artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da Directiva 85/337 devem ser interpretados no sentido de que exigem que seja efectuada uma avaliação do impacto no ambiente se, estando em causa uma aprovação em várias etapas, se verificar, durante a segunda etapa, que o projecto pode ter um impacto significativo no ambiente, designadamente devido à sua natureza, dimensão ou localização.**

Assinaturas