ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

4 de Maio de 2006 *

No processo C-508/03,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 1 de Dezembro de 2003,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por F. Simonetti e X. Lewis, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por K. Manji, na qualidade de agente, assistido por D. Elvin, QC, e J. Maurici, barrister,

demandado,

* 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,

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

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede que o Tribunal de Justiça declare que,

— ao não aplicar correctamente os artigos 2.°, n.° 1, e 4.°, n.° 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), aos projectos de urbanização de White City e de Crystal Palace, projectos estes abrangidos pelo anexo II, ponto 10, alínea b), desta directiva, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta mesma directiva;

— ao não assegurar a correcta aplicação dos artigos 2.º, n.º 1, 4.º, n.º 2, 5.º, n.º 2, e 8.º da Directiva 85/337, com a redacção dada pela Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997 (JO L 73, p. 5, a seguir «Directiva 85/337, alterada»), às licenças de construção em várias etapas, este Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

Quadro jurídico

Regulamentação comunitária

2 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.

3 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».

4 Nos termos do artigo 2.°, n.° 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.°»

5 O artigo 4.° da Directiva 85/337 preceitua:

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

2. Os projectos pertencentes às categorias enumeradas no anexo II são submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.° a 10.°, 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.° a 10.°»

6 O artigo 5.º, n.º 2, da Directiva 85/337 prevê que «as informações a fornecer pelo dono da obra nos termos do n.º 1 devem incluir pelo menos:

— uma descrição do projecto com informações relativas à sua localização, concepção e dimensões,

— uma descrição das medidas previstas para evitar, reduzir e, se possível, remediar os efeitos negativos significativos,

— os dados necessários para identificar e avaliar os efeitos principais que o projecto possa ter [no] ambiente,

— um resumo não técnico das informações referidas nos primeiro, segundo e terceiro travessões».

7 Segundo o artigo 8.º da referida directiva, «as informações reunidas nos termos dos artigos 5.º, 6.º e 7.º devem ser tomadas em consideração no âmbito do processo de aprovação».

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

9 A Directiva 85/337, designadamente as regras relativas aos projectos abrangidos pelo seu anexo II, foi substancialmente alterada pela Directiva 97/11, que devia ser transposta no Reino Unido, o mais tardar, até 14 de Março de 1999. Ora, os pedidos de aprovação relativos aos dois projectos em questão no âmbito da primeira acusação foram submetidos às autoridades competentes antes desta data, pelo que estas alterações não são relevantes para estes projectos, como resulta do artigo 3.º, n.º 2, da Directiva 97/11.

10 A segunda acusação da presente acção deve, pelo contrário, ser examinada à luz da Directiva 85/337, alterada.

11 Para este efeito, apesar de o artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337, alterada, não ter sofrido modificações, o seu artigo 2.º, n.º 1, dispõe doravante que «[o]s Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para garantir que, antes de concedida a aprovação, os projectos que possam ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente pela sua natureza, dimensão ou localização, fiquem sujeitos a um pedido de aprovação e a uma avaliação dos seus efeitos. Estes projectos são definidos no artigo 4.º».

12 A Directiva 97/11 introduziu ainda uma alteração de pequena importância na redacção do artigo 5.º, n.º 2, da Directiva 85/337, inserindo-lhe um travessão que impõe que o dono da obra também forneça:

«— um resumo das principais soluções alternativas estudadas pelo dono da obra e a indicação das principais razões da sua escolha, atendendo aos efeitos no ambiente».

13 Além disso, houve modificações na numeração desta disposição, que passou, assim, a artigo 5.º, n.º 3, da Directiva 85/337, alterada.

14 O artigo 8.º da referida directiva prevê, na redacção alterada, que «os resultados das consultas e as informações obtidas nos termos dos artigos 5.º, 6.º e 7.º serão tomados em consideração no âmbito do processo de aprovação».

Legislação nacional

15 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 aprovações em matéria de ordenamento urbano como à 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 [Town and Country Planning (Assessment of Environmental Effects) Regulations 1988, a seguir «Assessment of Environmental Effects Regulations»].

16 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, a seguir «Environmental Impact Assessment Regulations»]. Ora, uma vez que estas novas Regulations só se aplicam a projectos apresentados depois de 14 de Março de 1999, não são relevantes para os

dois projectos em causa no âmbito da primeira acusação. Pelo contrário, as referidas Regulations determinam o direito nacional aplicável para efeitos da segunda acusação.

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

17 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 [...]».

18 As licenças de construção podem revestir diversas formas, entre as quais, designadamente, a de uma licença de construção com base em anteprojecto (denominada «outline planning permission»), com aprovação posterior dos pontos sob reserva.

19 Deste modo, a Section 92(1) do Town and Country Planning Act dispõe que as «licenças de construção com base em anteprojecto» são «concedida[s] 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»).

20 Segundo o artigo 1.°, n.° 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 nenhum 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».

21 A Section 92(2) do Town and Country Planning Act prevê implicitamente que um ponto sob reserva ficará definitivamente autorizado com a decisão de aprovação posterior.

22 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 e as Environmental Impact Assessment Regulations

23 Por força das Assessment of Environmental Effects Regulations, determinados projectos têm, antes da concessão da aprovação, de ser submetidos a uma avaliação do seu impacto no ambiente.

24 No anexo 2 das referidas Regulations são reproduzidas as categorias de projectos enumeradas no anexo II da Directiva 85/337, entre as quais, designadamente, «os projectos de desenvolvimento urbano».

25 Resulta da Regulation 2(1) das Assessment of Environmental Effects Regulations que constitui «um pedido na acepção 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.

26 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 acepção 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 teve em conta.

27 Face a um pedido de licença de construção relativo a um projecto de desenvolvimento na acepção 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.

28 No direito nacional, a licença de construção com base em anteprojecto constitui uma «licença de construção» na acepção da Regulation 4 das Assessment of Environmental Effects Regulations, mas a decisão de aprovação dos pontos sob reserva não o é. 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 com base em anteprojecto, e já não durante o posterior procedimento de aprovação dos pontos sob reserva.

29 Tendo embora introduzido alterações substanciais às regras aplicáveis em matéria de avaliação dos efeitos no ambiente, as Environmental Impact Assessment Regulations nada alteraram no que respeita a esta impossibilidade de se poder efectuar uma avaliação no momento do procedimento de aprovação dos pontos sob reserva, impossibilidade esta que está em causa no quadro da segunda acusação.

Medidas de aplicação nacionais

30 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.

31 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.

32 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, em que esta não é provavelmente necessária, estando subentendido que estes elementos são apenas indicativos e que o que é primordial, em cada caso específico, é avaliar se o projecto em causa pode ou não ter um impacto significativo no ambiente.

33 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 o reordenamento de um local que foi anteriormente objecto de ordenamento necessite de uma avaliação, salvo quando o ordenamento proposto corresponda a determinados tipos de ordenamento ou tenha uma dimensão muito mais vasta do que o ordenamento anterior.

34 Relativamente a projectos em locais que não foram anteriormente objecto de ordenamento intensivo, 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 cujo ordenamento foi proposto, 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 m^2 (brutos) a lojas, escritórios ou a outras utilizações comerciais».

35 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, é impossível uma apreciação exaustiva dos efeitos potenciais. 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 pontos podem ser ressalvados no quadro da concessão de uma licença de construção com base em anteprojecto. Quando estas informações refiram um tratamento especial de um ou outro aspecto, ou impliquem tal tratamento, não é adequado ressalvar esta questão na licença de construção com base em anteprojecto.

36 No ponto 48 da Circular n.º 2/99 do Department of the Environment, Transport & the Regions, que substituiu a Circular n.º 15/88 em Março de 1999 (para ter em conta as Environmental Impact Assessment Regulations), é recordado que, no que respeita às licenças de construção com base em anteprojecto, com posterior aprovação dos pontos sob reserva, a avaliação dos efeitos no ambiente só pode ser efectuada na fase inicial da concessão da referida licença, e não na fase posterior da aprovação dos pontos sob reserva.

Os factos e a fase pré-contenciosa

White City

37 Em Dezembro de 1993, a empresa Chesfield Plc (a seguir «Chesfield») apresentou ao London Borough of Hammersmith & Fulham (a seguir «Hammersmith & Fulham LBC»), autoridade competente em matéria de ordenamento do território, um pedido de licença de construção com base em anteprojecto, com vista à edificação, na White City, em Londres, de um centro comercial e de actividades de lazer (a seguir «projecto de White City»), projecto abrangido pelo anexo II da Directiva 85/337.

38 Após ter examinado os efeitos do projecto, descritos em diversos relatórios, e consultado o público, o Hammersmith & Fulham LBC concluiu que não era necessário efectuar uma avaliação do impacto do referido projecto no ambiente.

39 Em Março de 1996, o Hammersmith & Fulham LBC concedeu uma licença de construção com base em anteprojecto. Alguns pontos ficaram reservados para aprovação posterior por esta mesma autoridade.

40 Em Outubro de 1997 e em Setembro de 1998, a Chesfield apresentou pedidos para a aprovação dos pontos sob reserva.

41 Em 12 de Outubro de 1999, o Hammersmith & Fulham LBC deu a referida aprovação.

42 As obras foram iniciadas após esta aprovação.

43 A Comissão, na sequência de uma denúncia que recebeu, notificou o Reino Unido, por ofício de 19 de Abril de 2001, para este lhe apresentar as suas observações, e dirigiu-lhe, em 20 de Agosto de 2002, um parecer fundamentado, censurando-lhe a violação dos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da Directiva 85/337, a propósito do projecto de White City, projecto que está abrangido pelo anexo II, ponto 10, alínea b), desta mesma directiva. A Comissão fixou ao referido Estado-Membro um prazo de dois meses para adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento a este parecer. Não tendo ficado satisfeita com a resposta que lhe foi dada pelo Governo do Reino Unido no seu ofício de 29 de Outubro de 2002, a Comissão propôs a presente acção.

Crystal Palace

44 O Crystal Palace Park, sito em Londres, é um «Metropolitan Open Land» classificado como «Grade II* Historic Park» no registo legal mantido pelo «English Heritage». Uma parte do local em causa, referente às vias de acesso, e os terrenos contíguos fazem parte da «Crystal Palace Park Conservation Area».

45 Em 4 de Abril de 1997, a empresa London & Regional Properties Ltd (a seguir «L&R») apresentou ao London Borough of Bromley (a seguir «Bromley LBC»), autoridade competente em matéria de ordenamento do território, um pedido de licença de construção com base em anteprojecto, 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.

46 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.

47 Em 24 de Março de 1998, o Bromley LBC concedeu uma licença de construção com base em anteprojecto, que reservava determinados pontos para posterior aprovação e antes do início de qualquer projecto de desenvolvimento.

48 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 de estacionamento com um máximo de 950 lugares, 4 áreas panorâmicas, bem como zonas para guardar equipamento; um andar «mezanino» de 800 m^2 e alterações na construção das paredes exteriores.

49 Estes pontos inscreviam-se integralmente nos parâmetros da licença de construção com base em anteprojecto, já concedida.

50 Todavia, durante a reunião de 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 com base em anteprojecto.

51 Em 10 de Maio de 1999, o Bromley LBC emitiu a sua decisão de aprovação.

52 O período de validade da licença de construção expirou entretanto, sem que o projecto tenha sido realizado.

53 A Comissão, na sequência de uma denúncia que recebeu, notificou o Reino Unido, por ofício de 6 de Novembro de 2000, para este lhe apresentar as suas observações, e dirigiu-lhe, em 26 de Julho de 2001, um parecer fundamentado, censurando-lhe a violação dos artigos 2.°, n.° 1, e 4.°, n.° 2, da Directiva 85/337, a propósito do projecto de Crystal Palace, projecto que está abrangido pelo anexo II, ponto 10, alínea b), desta mesma directiva. A Comissão fixou ao referido Estado-Membro um prazo de dois meses para adoptar as medidas necessárias para dar cumprimento ao parecer fundamentado. Não considerando satisfatória a resposta que lhe foi dada pelo Governo do Reino Unido no seu ofício de 3 de Dezembro de 2001, a Comissão propôs a presente acção.

Transposição incorrecta da Directiva 85/337, alterada, no que respeita às licenças de construção com base em anteprojecto, com aprovação posterior dos pontos sob reserva

54 Após ter notificado ao Reino Unido para lhe apresentar as suas observações, a Comissão dirigiu-lhe, em 26 de Julho de 2001, um parecer fundamentado, no qual salientava que certos aspectos da regulamentação nacional em matéria de avaliação

dos efeitos dos projectos no ambiente, nomeadamente no que respeita às licenças de construção com base em anteprojecto com aprovação posterior dos pontos sob reserva, se lhe afiguravam incompatíveis com a Directiva 85/337, alterada, e fixou a este Estado-Membro um prazo de dois meses para adoptar as medidas necessárias a fim de dar cumprimento a este parecer fundamentado. Não considerando satisfatória a resposta que lhe foi dada pelo Governo do Reino Unido no seu ofício de 3 de Dezembro de 2001, a Comissão propôs a presente acção.

Quanto à acção

55 Em apoio da sua acção, a Comissão avança duas acusações.

56 A primeira acusação, como apresentada pela Comissão na fase pré-contenciosa e na sua réplica, divide-se, no essencial, em três vertentes, relativas:

— à violação dos artigos 2.°, n.° 1, e 4.°, n.° 2, da Directiva 85/337, na medida em que o Hammersmith & Fulham LBC não verificou se o projecto de White City necessitava da avaliação dos seus efeitos no ambiente;

— à violação dos artigos 2.°, n.° 1, e 4.°, n.° 2, da Directiva 85/337, na medida em que o Hammersmith & Fulham LBC não tomou uma decisão formal que permitisse controlar se esta assentava numa verificação prévia adequada;

— à violação dos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da Directiva 85/337, na medida em que nem o Hammersmith & Fulham LBC nem o Bromley LBC procederam a uma avaliação dos efeitos dos projectos de White City e de Crystal Palace no ambiente.

57 Porém, na sua petição, a Comissão apenas menciona a terceira vertente desta acusação.

58 A segunda acusação respeita à transposição incorrecta, para o direito interno, dos artigos 2.º, n.º 1, 4.º, n.º 2, 5.º, n.º 3, e 8.º da Directiva 85/337, alterada, através do regime nacional nos termos do qual, no tocante às licenças de construção com base em anteprojecto, com aprovação posterior dos pontos sob reserva, uma avaliação só pode ser efectuada na fase inicial do processo de concessão da referida licença, e já não na fase posterior da aprovação dos pontos sob reserva (a seguir «regime em causa no caso concreto»).

Quanto à acusação relativa à violação das obrigações de verificar a necessidade de uma avaliação, de adoptar uma decisão formal a este respeito e de proceder a tal avaliação (artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da Directiva 85/337)

Quanto à admissibilidade da primeira acusação

59 No respeitante à admissibilidade, o Governo do Reino Unido deduz quatro fundamentos de inadmissibilidade, atinentes, respectivamente, ao carácter novo da acusação, à violação do princípio da segurança jurídica, à competência dos órgãos jurisdicionais nacionais e à falta de objecto da acção.

— Quanto ao carácter novo da acusação

60 O Governo do Reino Unido sustenta que a primeira e a segunda vertente da primeira acusação, como resultam da réplica da Comissão, constituem uma acusação nova. Com efeito, embora seja verdade que estas vertentes foram mencionadas na notificação para cumprir e no parecer fundamentado e que foram seguidamente retomadas na réplica apresentada no Tribunal de Justiça, não foram, contudo, expostas na petição inicial. Ora, é a petição que define o objecto de um litígio.

61 A este respeito, há que recordar que uma parte não pode, no decurso da instância, modificar o próprio objecto do litígio e que a procedência da acção deve ser examinada tendo unicamente presentes os pedidos contidos na petição inicial (v., neste sentido, acórdãos de 25 de Setembro de 1979, Comissão/França, 232/78, Recueil, p. 2729, n.º 3, e de 6 de Abril de 2000, Comissão/França, C-256/98, Colect., p. I-2487, n.º 31).

62 Por outro lado, por força do artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça e do artigo 38.º, n.º 1, alínea c), do seu Regulamento de Processo, compete à Comissão indicar, em qualquer requerimento apresentado nos termos do artigo 226.º CE, as acusações exactas sobre as quais o Tribunal se deve pronunciar, bem como, de forma pelo menos sumária, os elementos de facto e de direito em que essas acusações se basearam (v. acórdão de 31 de Março de 1992, Comissão/Dinamarca, C-52/90, Colect., p. I-2187, n.º 17).

63 No caso em apreço, há que constatar que a primeira e a segunda vertente da primeira acusação não são mencionadas na conclusão da petição. Aliás, também não figuram na sua vertente intitulada «matéria de direito».

64 Por conseguinte, as duas primeiras partes da primeira acusação que não foram incluídas na petição inicial são inadmissíveis, apesar de terem sido retomadas pela Comissão na sua réplica e de terem sido mencionadas na notificação para cumprir e no parecer fundamentado.

65 Resta, pois, examinar a admissibilidade da terceira vertente da primeira acusação, à luz dos demais fundamentos de inadmissibilidade deduzidos pelo Governo do Reino Unido.

— Quanto à violação do princípio da segurança jurídica

66 O Governo do Reino Unido alega que, devido ao tempo considerável que decorreu desde a concessão das licenças de construção em causa, a acção por incumprimento atenta contra o princípio da segurança jurídica e a confiança legítima que os donos da obra depositam nos seus direitos adquiridos.

67 A este propósito, deve recordar-se, por um lado, que a acção por incumprimento assenta na verificação objectiva do não respeito, por um Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pelo Tratado ou por um acto de direito derivado (v., neste sentido, acórdãos de 1 de Outubro de 1998, Comissão/Espanha, C-71/97, Colect., p. I-5991, n.º 14, e de 18 de Janeiro de 2001, Comissão/Espanha, C-83/99, Colect., p. I-445, n.º 23).

68 Por outro lado, resulta da jurisprudência que, embora os princípios da segurança jurídica e da confiança legítima exijam que a revogação de um acto ilegal deve ocorrer dentro de um prazo razoável e que seja tida em conta a medida em que o interessado tenha eventualmente podido confiar na legalidade do acto impugnado,

não é menos verdade que esta revogação é, em princípio, permitida (v., nomeadamente, acórdãos de 12 de Julho de 1957, Algera e o./Assembleia Comum da CECA, 7/56, 3/57 a 7/57, Recueil, pp. 81, 89, 115, 116, Colect. 1954-1961, p. 157; de 3 de Março de 1982, Alpha Steel/Comissão, 14/81, Recueil, p. 749, n.º 10; e de 26 de Fevereiro de 1987, Consorzio Cooperative d'Abruzzo/Comissão, 15/85, Colect., p. 1005, n.º 12).

69 Um Estado-Membro não pode invocar a segurança jurídica e a confiança legítima que os donos da obra depositam nos respectivos direitos adquiridos, para se opor à propositura, pela Comissão, de uma acção para a verificação objectiva do desrespeito, por parte do mesmo Estado-Membro, das obrigações que lhe são impostas pela Directiva 85/337, em matéria de avaliação dos efeitos de certos projectos no ambiente.

— Quanto à competência dos órgãos jurisdicionais nacionais

70 O Governo do Reino Unido alega que cabe aos órgãos jurisdicionais nacionais, e não ao Tribunal de Justiça, verificar se uma autoridade competente apreciou correctamente o carácter significativo do impacto de um projecto no ambiente.

71 A este respeito, há que recordar que o exercício de um recurso perante um órgão jurisdicional nacional, contra a decisão de uma autoridade nacional objecto de uma acção por incumprimento, e a decisão deste órgão jurisdicional não podem ter incidência na admissibilidade da acção por incumprimento intentada pela Comissão. Com efeito, a existência de vias de direito abertas nos órgãos jurisdicionais nacionais não pode prejudicar o exercício da acção prevista no artigo 226.º CE, dado que as duas acções prosseguem fins diversos e têm efeitos diferentes (v. acórdãos de 17 de Fevereiro de 1970, Comissão/Itália, 31/69, Recueil, p. 25, n.º 9, Colect. 1969-1970, p. 255; de 18 de Março de 1986, Comissão/Bélgica, 85/85, Colect., p. 1149, n.º 24; e de 10 de Junho de 2004, Comissão/Itália, C-87/02, Colect., p. I-5975, n.º 39).

— Quanto à falta de objecto da acção

72 O Governo do Reino Unido sustenta que a licença concedida para o projecto de Crystal Palace expirou em Março de 2003 sem ter sido utilizada e que qualquer infracção, mesmo provada, seria, portanto, puramente teórica.

73 Quanto a este ponto, há que sublinhar que uma acção que visa um incumprimento que, à data de extinção do prazo fixado no parecer fundamentado, já não existia é, segundo a jurisprudência, inadmissível por falta de objecto (v. acórdão de 31 de Março de 1992, Comissão/Itália, C-362/90, Colect., p. I-2353, n.º 13, e de 29 de Janeiro de 2004, Comissão/Áustria, C-209/02, Colect., p. I-1211, n.os 17 e 18).

74 Com efeito, resulta de jurisprudência constante que o objecto da acção intentada ao abrigo do artigo 226.º CE é o de obter a declaração de que o Estado interessado não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado e de que não pôs termo a esse incumprimento no prazo fixado para esse efeito no parecer fundamentado da Comissão (acórdão de 13 de Dezembro de 1990, Comissão/ /Grécia, C-347/88, Colect., p. I-4747, n.º 40). De igual modo, o Tribunal de Justiça tem constantemente declarado que a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro, tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado (v. acórdãos de 27 de Novembro de 1990, Comissão/Grécia, C-200/88, Colect., p. I-4299, n.º 13, e de 31 de Março de 1992, Comissão/Itália, já referido, n.º 10).

75 No caso em apreço, a circunstância de, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, a saber, em 26 de Setembro de 2001, a licença de construção em causa estar ainda em vigor basta para excluir que a acção por incumprimento possa ser considerada desprovida de objecto.

76 Resulta das anteriores considerações que não são procedentes os fundamentos de inadmissibilidade respeitantes à terceira vertente da primeira acusação.

Quanto à procedência da terceira vertente da primeira acusação

77 Antes de abordar o exame do mérito, há que recordar, a título liminar, que, no âmbito de uma acção por incumprimento intentada ao abrigo do artigo 226.º CE, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado. Compete-lhe fornecer ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação, por este, da existência desse incumprimento, não podendo basear-se numa qualquer presunção (v., nomeadamente, acórdão de 26 de Abril de 2005, Comissão/Irlanda, C-494/01, Colect., p. I-3331, n.º 41 e a jurisprudência aí referida).

78 Assim, no que respeita mais precisamente à Directiva 85/337, o Tribunal de Justiça pronunciou-se, no processo Comissão/Portugal (acórdão de 29 de Abril de 2004, C-117/02, Colect., p. I-5517, n.º 85), no sentido de que a Comissão deve fornecer um mínimo de provas dos efeitos que o projecto em questão pode produzir no ambiente.

79 No entanto, os Estados-Membros devem, por força do artigo 10.º CE, facilitar à Comissão o cumprimento da sua missão, que consiste, designadamente, segundo o artigo 211.º CE, em velar pela aplicação das disposições do Tratado, bem como das medidas tomadas pelas instituições por força deste (v., nomeadamente, acórdão Comissão/Irlanda, já referido, n.º 42 e a jurisprudência aí referida).

80 Daqui resulta, designadamente, que quando a Comissão tenha fornecido elementos suficientes que revelem determinados factos ocorridos no território do Estado-

-Membro demandado, incumbe a este último contestar de modo substancial e detalhado os dados assim apresentados e as consequências que daí decorrem (v. acórdão Comissão/Irlanda, n.º 44 e a jurisprudência aí referida).

81 É à luz destes princípios que há que proceder ao exame do mérito.

82 Com a terceira vertente da sua primeira acusação, a Comissão invoca a violação dos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º, n.º 2, da Directiva 85/337, pela razão de que nem o Hammersmith & Fulham LBC nem o Bromley LBC procederam a uma avaliação dos efeitos no ambiente dos projectos de White City e de Crystal Palace, apesar de estes projectos poderem ter um impacto significativo.

83 A Comissão salienta que o projecto de White City consiste num centro comercial e de lazer com cerca de 58 000 m^2, compreendendo um novo entroncamento principal, um parque de estacionamento com 4 500 lugares e uma ligação à rede de metro. Em sua opinião, há, para um projecto de tal dimensão, uma presunção a favor da necessidade de uma avaliação, a menos que esta presunção seja atenuada por outros elementos.

84 A Comissão salienta que o projecto de Crystal Palace compreende instalações recreativas e comerciais (18 cinemas, galerias, restaurantes) com uma área de 52 000 m^2, um parque de estacionamento de 950 lugares na cobertura, bem como um parque de estacionamento à superfície. A Comissão é de opinião que a escala e a dimensão do projecto são tais que pode ter um impacto significativo no ambiente e, portanto, que a autoridade competente excedeu a respectiva margem de apreciação.

85 O Governo do Reino Unido considera que as autoridades competentes, face aos relatórios e aos estudos na sua posse e após as consultas por estas realizadas, tinham o direito de concluir que nenhum dos dois projectos podia ter um impacto significativo no ambiente, e que não deviam, portanto, ser objecto de uma avaliação a esse respeito.

86 A este propósito, há que recordar que, nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 85/337, os «projectos», na acepção do seu artigo 4.º, que possam ter um impacto significativo devem ser sujeitos, antes da sua aprovação, a uma avaliação no que respeita aos efeitos produzidos no ambiente.

87 Para este efeito, o artigo 4.º, n.º 2, da referida directiva, conjugado com o seu anexo II, enumera os projectos que serão submetidos à avaliação do respectivo impacto, quando os Estados-Membros considerem que as suas características o exigem.

88 Ora, embora, em tais circunstâncias, o artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 85/337 confira à autoridade competente uma determinada margem para apreciar se determinado projecto deve ou não ser submetido a avaliação, resulta, contudo, de uma jurisprudência constante que essa margem de apreciação tem como limite a obrigação, enunciada no artigo 2.º, n.º 1, dessa directiva, de esses Estados submeterem a essa avaliação todos os projectos susceptíveis de terem efeitos significativos no ambiente (v., neste sentido, acórdãos de 16 de Setembro de 1999, WWF e o., C-435/97, Colect., p. I-5613, n.os 44 e 45; de 10 de Junho de 2004, Comissão/Itália, já referido, n.os 43 e 44; bem como de 2 de Junho de 2005, Comissão/Itália, C-83/03, Colect., p. I-4747, n.º 19).

89 Assim, resulta da jurisprudência que a Directiva 85/337 exige que todos os projectos abrangidos pelo anexo II, que possam ter um impacto significativo no ambiente,

sejam submetidos a uma avaliação (v., neste sentido, acórdãos, já referidos, WWF e o., n.º 45; Comissão/Portugal, n.º 82; e de 10 de Junho de 2004, Comissão/Itália, n.º 44).

90 Todavia, como foi já recordado nos n.^{os} 77 a 80 do presente acórdão, a prova do incumprimento do disposto no artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 85/337 impõe que a Comissão demonstre que um Estado-Membro não adoptou as disposições necessárias para que, antes da concessão da autorização, os projectos que possam ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente, pela sua natureza, dimensão ou localização, sejam submetidos à avaliação dos seus efeitos. Esta prova pode ser utilmente produzida através da demonstração de que o Estado-Membro não tomou as medidas necessárias para verificar se um projecto que não atinja os limiares visados no artigo 4.º, n.º 2, da Directiva 85/337 pode, não obstante, ter um impacto significativo no ambiente, nomeadamente, pela sua natureza, dimensão ou localização. A Comissão pode igualmente demonstrar que um projecto susceptível de produzir um impacto significativo no ambiente não foi objecto de um estudo do impacto ambiental, quando deveria tê-lo sido (acórdão Comissão/Portugal, já referido, n.º 82).

91 Em relação a este último aspecto, resulta igualmente dos n.^{os} 85 e 87 do acórdão Comissão/Portugal, já referido, que, para demonstrar que as autoridades nacionais ultrapassaram a margem de apreciação de que dispõem ao não imporem um estudo do impacto ambiental antes de aprovarem um projecto específico, a Comissão não se pode limitar a fazer afirmações de ordem geral, por exemplo, a referir que as informações fornecidas mostram que o projecto em questão se situa numa zona de grande sensibilidade, sem demonstrar, através de provas concretas, que as autoridades nacionais em causa cometeram um erro manifesto de apreciação quando aprovaram um projecto. Pelo menos, a Comissão deve aduzir um mínimo de provas dos efeitos que o projecto pode ter no ambiente.

92 No presente caso, é forçoso concluir que a Comissão não satisfez o ónus da prova que lhe incumbe. Não pode limitar-se a deduzir presunções segundo as quais projectos de grande envergadura são, à partida, susceptíveis de ter um impacto significativo no ambiente, sem demonstrar, através de um mínimo de provas concretas, que as autoridades competentes cometeram um erro manifesto de apreciação.

93 Há que salientar que, não obstante os elementos de análise e os documentos fornecidos pelo Governo do Reino Unido, a Comissão não procurou escorar as suas próprias alegações e refutar as do Estado-Membro demandado através de um exame aprofundado destes elementos ou através da recolha, da apresentação, do exame e da exposição analítica de elementos tangíveis e concretos que pudessem, eventualmente, colocar o Tribunal de Justiça na posição de apreciar se as autoridades competentes excederam efectivamente a sua margem de apreciação.

94 Nestas condições, a terceira vertente da primeira acusação deve ser julgada improcedente.

Quanto à segunda acusação, relativa à transposição incorrecta para o direito interno dos artigos 2.º, n.º 1, 4.º, n.º 2, 5.º, n.º 3, e 8.º da Directiva 85/337, alterada

95 Com a sua segunda acusação, a Comissão invoca, essencialmente, que o regime nacional em questão, nos termos do qual a avaliação só pode ser efectuada na fase inicial do processo de concessão da licença de construção com base em anteprojecto, e já não na fase posterior da aprovação dos pontos sob reserva, transpõe de forma incorrecta, para o direito interno, os artigos 2.º, n.º 1, 4.º, n.º 2, 5.º, n.º 3, e 8.º da Directiva 85/337, alterada.

96 A Comissão sustenta, com efeito, que, embora o direito nacional preveja um procedimento de aprovação em várias etapas, a Directiva 85/337, alterada, exige que a avaliação possa, em princípio, ser efectuada em cada etapa desse procedimento, quando se afigure que o projecto em questão pode ter um impacto significativo no ambiente.

97 Ora, a Comissão alega que, na medida em que exclui uma avaliação na fase posterior da aprovação dos pontos sob reserva, o regime nacional em questão no caso em apreço não satisfaz esta exigência.

98 Em seu entender, este regime permite que certos projectos escapem a uma avaliação, apesar de poderem ter um impacto significativo no ambiente.

99 O Governo do Reino Unido alega, pelo contrário, que o artigo 2.°, n.° 1, desta directiva indica claramente que um projecto deve ser submetido a uma avaliação «antes d[a] concessão da aprovação». Ora, na medida em que esta «aprovação» é concedida com a licença de construção com base em anteprojecto (e não com a decisão posterior de aprovação dos pontos sob reserva), o regime em causa constitui uma transposição correcta dos artigos 2.°, n.° 1, 4.°, n.° 2, 5.°, n.° 3, e 8.° da Directiva 85/337, alterada.

100 A este respeito, há que recordar que o artigo 1.°, n.° 2, da referida directiva define o conceito de «aprovação», na acepção deste diploma, como a decisão da autoridade ou das autoridades competentes que confere ao dono da obra o direito de realizar o projecto.

101 No caso em apreço, é claro que, segundo o direito nacional, o dono da obra só pode iniciar os trabalhos de realização do seu projecto após ter obtido a decisão de aprovação dos pontos sob reserva. Antes desta decisão, a obra em causa não está ainda (integralmente) aprovada.

102 Por conseguinte, há que considerar que as duas decisões previstas pelo regime em questão no caso em apreço, isto é, a de concessão da licença de construção com base em anteprojecto e a de aprovação dos pontos sob reserva, constituem, no seu conjunto, uma «aprovação» (em várias etapas), na acepção do artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337, alterada.

103 Nestas circunstâncias, resulta do artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 85/337, alterada, que os projectos que possam ter um impacto significativo no ambiente, na acepção do artigo 4.º, conjugado com os anexos I ou II, da mesma directiva, devem ser sujeitos, antes da concessão da autorização (em várias etapas), a uma avaliação no que respeita a esses efeitos (v., neste sentido, acórdão de 7 de Janeiro de 2004, Wells, C-201/02, Colect., p. I-723, n.º 42).

104 A este respeito, o Tribunal de Justiça esclareceu, no acórdão Wells (já referido, n.º 52), que quando o direito nacional prevê que o procedimento de aprovação se desenrole em várias etapas, sendo uma destas a decisão principal e a outra uma decisão de execução, que não pode ir além dos parâmetros determinados pela decisão principal, os efeitos que o projecto é susceptível de ter no ambiente devem ser identificados e avaliados quando do procedimento relativo à decisão principal. Só se esses efeitos apenas forem identificáveis quando do procedimento relativo à decisão de execução é que a avaliação deve ser efectuada durante este último procedimento.

105 No caso em preço, o regime em causa prevê que uma avaliação dos efeitos de um projecto no ambiente possa ser efectuada unicamente na etapa inicial da concessão de uma licença de construção com base em anteprojecto, e já não no decurso da etapa posterior da aprovação dos pontos sob reserva.

106 Por conseguinte, o referido regime é contrário aos artigos 2.°, n.° 1, e 4.°, n.° 2, da Directiva 85/337, alterada. O Reino Unido não cumpriu, assim, a sua obrigação de transpor estas disposições para o seu direito interno.

107 Porém, no que diz respeito aos artigos 5.°, n.° 3, e 8.° da Directiva 85/337, alterada, a Comissão não forneceu nenhuma explicação das razões por que entende haver incumprimento destas duas disposições.

108 Nestas condições, a segunda acusação é parcialmente procedente.

109 Tendo em conta o conjunto das precedentes considerações, há que declarar que o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário, ao transpor de forma incorrecta para o direito interno os artigos 2.°, n.° 1, e 4.°, n.° 2, da Directiva 85/337, alterada, através do regime nacional nos termos do qual, no tocante às licenças de construção com base em anteprojecto, com aprovação posterior dos pontos sob reserva, uma avaliação só pode ser efectuada na fase inicial do processo de concessão da referida licença, e já não na fase posterior da aprovação dos pontos sob reserva.

Quanto às despesas

110 Por força do artigo 69.°, n.° 3, do Regulamento de Processo, se cada parte obtiver vencimento parcial, o Tribunal pode determinar que as despesas sejam repartidas entre as partes, ou que cada uma suporte as suas próprias despesas. Tendo ambas as partes sido parcialmente vencidas, há que decidir que cada uma suportará as suas próprias despesas.

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

1) **O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do direito comunitário, ao transpor de forma incorrecta para o direito interno os artigos 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, com a redacção dada pela Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997, através do regime nacional nos termos do qual, no tocante às licenças de construção com base em anteprojecto, com aprovação posterior dos pontos sob reserva, uma avaliação só pode ser efectuada na fase inicial do processo de concessão da referida licença, e já não na fase posterior da aprovação dos pontos sob reserva.**

2) **Quanto ao mais, a acção é julgada improcedente.**

3) **A Comissão das Comunidades Europeias e o Governo do Reino Unido suportarão as suas próprias despesas.**

Assinaturas