CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
apresentadas em 14 de Julho de 2005 [1]

1. A Comissão, ao abrigo do artigo 226.º CE, pede ao Tribunal de Justiça que declare que o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º 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 meio ambiente [2].

2. O Estado-Membro demandado admite que a sua legislação urbanística pode dar cobertura a situações contrárias à referida directiva, reconhecimento que teria permitido resolver o litígio sem a apresentação de conclusões do advogado-geral, apesar do intenso debate suscitado, irrelevante para a satisfação do pedido da Comissão.

I — Directiva 85/337

3. A directiva [3] tem por objectivo evitar a deterioração do meio ambiente, através da ponderação prévia das consequências de qualquer *projecto* (primeiro e sexto considerandos; artigo 1.º, n.º 1).

4. Entende-se por projecto a realização de obras de construção ou de outras instalações ou obras, assim como as intervenções no ambiente natural ou na paisagem, incluindo as intervenções destinadas à exploração dos recursos do solo. *Dono da obra* é a pessoa que pede autorização para uma actividade privada ou a autoridade pública que impulsiona uma actividade pública. Por último, a *aprovação* consiste na decisão que confere ao dono da obra o direito de realizar os trabalhos (artigo 1.º, n.º 2, da directiva).

1 — Língua original: espanhol.

2 — JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9.

3 — A redacção aplicável à presente situação resulta da alteração operada pela Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997 (JO L 73, p. 5).

5. Segundo o artigo 2.º, n.º 1:

«Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para garantir que, antes de concedida a aprovação, os projectos que possam ter um impacte 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»

6. Esta última disposição preceitua que:

«1. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º [4], os projectos incluídos no anexo I serão submetidos a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º

2. Sem prejuízo do disposto no n.º 3 do artigo 2.º, os Estados-Membros determinarão, relativamente aos projectos incluídos no anexo II:

a) com base numa análise caso a caso, ou

b) com base nos limiares ou critérios por eles fixados,

se o projecto deve ser submetido a uma avaliação nos termos dos artigos 5.º a 10.º

Os Estados-Membros podem decidir aplicar os dois procedimentos referidos nas alíneas a) e b).

3. Quando forem efectuadas análises caso a caso ou fixados limiares ou critérios para efeitos do disposto no n.º 2, serão tidos em conta os critérios de selecção relevantes fixados no anexo III.

4. Os Estados-Membros assegurarão que a decisão adoptada pelas autoridades competentes ao abrigo do n.º 2 seja disponibilizada ao público.»

4 — Este número admite que a directiva não seja aplicada em situações excepcionais.

II — Legislação britânica

7. O Town and Country Planning Act 1990, alterado pelo Planning and Compensation Act 1991, regulamenta o ordenamento do território.

8. A realização, no solo ou no subsolo, de obras de construção, de engenharia ou de exploração mineira assim como a realização de obras que alterem a utilização de edifícios ou de outros imóveis depende de licença. A sua concessão é da competência dos órgãos locais responsáveis pelo urbanismo, cabendo recurso das suas decisões para o Secretary of State, que também tem competência para intervir supletivamente, em caso de silêncio, avocando as petições apresentadas (sections 55, 57, 77 e 78).

9. O título VII do referido documento legislativo refere-se aos poderes municipais destinados a corrigir as intervenções contrárias ao ordenamento, em especial, aos trabalhos que tenham sido efectuados sem autorização ou que não tenham respeitado as condições e as reservas a que a sua concessão ficou sujeita e que são qualificados no section 171A de infracções. Estes poderes, de índole discricionária [5], foram igualmente confiados ao Secretary of State.

10. A intimação a que o section 172 se refere é o principal instrumento coercivo, podendo ser revista pelo próprio Secretary of State a pedido dos interessados, que podem invocar, entre outros, o fundamento referido no section 174(2)(d), relativo à não aplicação, na data da autorização, de qualquer disposição cominatória.

11. Este fundamento de impugnação constitui um corolário do section 171B, que impede a utilização de meios coercivos destinados a restabelecer a legalidade se já passaram quatros anos desde a data de realização das obras não licenciadas ou desde a indevida alteração de destino de um edifício reconvertido para habitação (n.os 1 e 2), depois de decorridos dez anos sobre outra eventual infracção (n.º 3).

12. Deste grupo fazem parte os Lawful Development Certificates (certificados de legalidade da utilização; a seguir «LDC»), regulados no section 191 da Town and Country Planning Act 1990.

13. O n.º 1 desta disposição reconhece o direito de questionar a legalidade da utilização dos imóveis, do espaço aéreo, do solo e do subsolo, assim como de todos os actos que sejam contrários às cláusulas impostas

5 — O Governo britânico informou (n.º 34 da contestação) que o Parlamento rejeitou alterações ao Planning and Compensation Act 1991, destinadas a transformar esse poder em regra.

no momento da concessão de uma licença, identificando o bem e descrevendo as restantes circunstâncias que sejam relevantes.

14. O n.º 2 reconhece que os referidos actos e operações são legais se:

«a) não forem objecto de nenhuma medida coerciva (por não implicarem o desenvolvimento do solo ou por não necessitarem de autorização ou de licença, por ter prescrito a possibilidade de medidas coercivas ou por qualquer outro fundamento); e

b) não infringirem as cominações de uma intimação em vigor nesse momento» [6].

15. De igual modo, o n.º 3 preceitua o mesmo relativamente a qualquer comportamento contrário às exigências que regulamentem a atribuição de uma autorização, se o prazo de impugnação tiver expirado e se aquele comportamento não for contrário às exigências dos despachos administrativos em vigor.

16. O n.º 4 impõe a obrigação de emitir um LDC quando as informações apresentadas pelo requerente atestem a «legalidade» da actividade a que dizem respeito, que se presume *iuris et de iure* ao abrigo do disposto no n.º 6. Nos termos do n.º 7, o certificado produz os mesmos efeitos que determinadas autorizações [7].

III — Procedimento administrativo prévio

17. No seguimento de uma queixa relativa a um ferro-velho de veículos automóveis, que funcionava sem licença, mas que tinha um LDC emitido em 1993 e a outro ferro-velho, com dimensões superiores, com um LDC datado de 1998, a Comissão tomou conhecimento do sistema britânico descrito nos anteriores números das presentes conclusões.

6 — Tradução livre.

7 — Refere-se às licenças das sections 3(3), do Caravan Sites and Control of Development Act 1960, 5(2), do Control of Pollution Act 1974 e 36(2), do Environmental Protection Act 1990.

18. Em 8 de Fevereiro de 2001, a Comissão enviou uma carta ao Governo do Reino Unido, pedindo esclarecimentos sobre aquele sistema, que lhe foram apresentados em 31 de Agosto do mesmo ano, num documento do qual a Comissão inferiu que através da obtenção de um LDC o processo de autorização previsto pela Directiva 85/337 era eludido, pelo que em 23 de Outubro fixou ao Governo britânico um prazo de dois meses para que lhe apresentasse as explicações que entendesse serem convenientes.

19. Por não ter ficado convencida com as justificações apresentadas em 19 de Dezembro de 2001, a Comissão emitiu, um ano depois, um parecer fundamentado, convidando o Reino Unido a adoptar as decisões adequadas para conformar a situação às exigências do direito comunitário.

20. As autoridades britânicas responderam em 3 de Abril de 2003, admitindo a teórica existência de uma lacuna na sua legislação e comprometendo-se a adoptar as medidas necessárias para a colmatar, não obstante terem negado que tivesse sido causada pela emissão de um LCD, devendo-se, pelo contrário, à atitude das autoridades locais que, ao exercerem os seus poderes discricionários, podem adoptar uma atitude passiva perante uma actividade que seja contrária ao ordenamento urbanístico (n.os 17 a 25).

IV — Pedidos das partes e processo perante o Tribunal de Justiça

21. Em 26 de Fevereiro de 2004, a Comissão, ao abrigo do artigo 226.º, segundo parágrafo, CE, intentou a presente acção, por considerar insatisfatória a resposta recebida e por não lhe terem sido notificadas as medidas anunciadas. A referida instituição pede, assim, ao Tribunal de Justiça que declare que o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 2.º, n.º 1, e 4.º da Directiva 85/377, pedido a que o referido Estado-Membro se opõe.

22. Na audiência, que decorreu em 30 de Junho de 2005, os mandatários das partes confirmaram as suas posições.

V — Análise do incumprimento denunciado

23. A Directiva 85/337 preceitua que todos os projectos que possam ter um impacte significativo no ambiente devem ser submetidos, antes de serem autorizados, a uma avaliação dos seus efeitos [8], distinguindo dois momentos. Num primeiro momento, pre-

8 — Tal resulta dos acórdãos de 16 de Setembro de 1999, WWF e o. (C-435/97, Colect., p. I-5613, n.º 45), e de 7 de Janeiro de 2004, Wells (C-201/02, Colect., p. I-723, n.º 42).

tende determinar-se se os projectos provocam efeitos significativos no ambiente natural; num segundo momento, efectua-se a estimativa dessas consequências, nos termos dos artigos 5.º a 10.º da mesma directiva [9].

24. Há projectos que, devido a presunção legal, se repercutem sempre de forma significativa nos ecossistemas, pelo que será sempre necessário determinar o seu âmbito. Estes projectos estão enumerados no anexo I da directiva, sendo-lhes feita referência no n.º 1 do artigo 4.º

25. Em contrapartida, o impacte de outros projectos não é tão evidente, cabendo aos Estados-Membros determinar se se devem enquadrar no âmbito do procedimento previsto nos artigos 5.º a 10.º É o que sucede com os projectos enumerados na lista do anexo II, relativamente aos quais os Estados-Membros indicam caso a caso, através da fixação dos critérios ou limiares adequados para a sua determinação, ou através da aplicação dos dois métodos, aqueles que deverão ser submetidos a avaliação, nos termos dos limites constantes do anexo III (artigo 4.º, n.ºs 2 e 3); os Estados-Membros possuem, portanto, uma certa autonomia para seleccionar os trabalhos que, incluídos no anexo II, merecem uma avaliação do seu impacte ambiental.

26. De qualquer modo, esta faculdade tem como limite o artigo 2.º, n.º 1, da mesma directiva, que define o seu objectivo básico, pelo que os projectos de forte impacte têm sempre de ser submetidos a um estudo das suas repercussões [10].

27. Por outras palavras, o efeito útil da Directiva 85/337 não isenta do respectivo exame nenhuma operação que possua essas características, [11] pelo que, por muito ampla que seja a discricionariedade dos poderes públicos nacionais, o direito comunitário repudia uma actuação sem avaliação prévia, e eventualmente sem ponderação das alterações que provoca, que, com o decurso dos anos, deixe de ser impugnável.

28. É precisamente este o sentido do regime britânico, que, como ilustrado pelo ferro-

9 — Expus esta ideia nas conclusões de 8 de Janeiro de 2004, referentes ao processo que deu origem ao acórdão de 10 de Junho de 2004, Comissão/Itália (C-87/02, Colect., p. I-5975), seguindo o advogado-geral L. A. Geelhoed nas suas conclusões de 12 de Julho de 2001, no processo Comissão/Alemanha (C-24/99), arquivado por despacho de 18 de Fevereiro de 2002.

10 — Neste sentido, os acórdãos de 24 de Outubro de 1996, Kraaijeveld e o. (C-72/95, Colect., p. I-5403, n.º 50); de 22 de Outubro de 1998, Comissão/Alemanha (C-301/95, Colect., p. I-6135, n.º 45); WWF e o., já referido na nota 8, n.ºs 36 e 45; de 21 de Setembro de 1999, Comissão/Irlanda (C-392/96, Colect., p. I-5901, n.º 64), e Comissão/Itália, já referido na nota 9, n.º 44.

11 — Acórdãos WWF e o., já referido na nota 8, n.º 45, e Comissão/Itália, já referido na nota 9, n.º 44.

velho de automóveis que deu origem a este processo e como reconhecido pelo próprio Governo demandado, dá cobertura a factos que são contrários à directiva, que foram realizados sem que tenha sido levada a cabo uma avaliação prévia dos seus efeitos, tendo-se legitimado com o decurso do tempo, na medida em que não é possível rectificá-los.

29. Deveria deter-me neste ponto relativamente à análise do referido reconhecimento, mas, por as partes se terem envolvido numa discussão tão intensa quanto inútil, vejo-me na obrigação de apresentar algumas precisões.

30. Importa pouco que a infracção ocorra no momento em que as autoridades locais, através do exercício da sua liberdade de apreciação, não actuam ou no momento da emissão do LDC, que determina que a infracção deixa de o ser; menos relevância ainda tem a natureza constitutiva ou meramente declarativa do certificado em causa. O facto decisivo consubstancia-se na circunstância de, através de critérios de oportunidade, surgir uma decisão de não intervenção, que cristaliza uma situação não pretendida pela Directiva 85/337 uma vez que, por muito amplos que sejam os poderes das autoridades públicas, não podem conduzir a um resultado contrário ao referido objectivo central da norma comunitária, referido no n.º 1 do seu artigo 2.º

31. Não restam dúvidas de que, como referido pelo Governo britânico no n.º 89 da contestação, relembrando o n.º 20 da resposta ao parecer fundamentado da Comissão, a faculdade de opção que comento não é absoluta, situação que a transformaria em discricionariedade. Assim, os órgãos competentes têm de analisar, caso a caso, se a infracção deve deixar de o ser por prejudicar de maneira intolerável os valores da comunidade ou se, pelo contrário, o interesse geral exige que se mantenha a utilização indevida dos imóveis, apesar do impacto negativo que produzem no ambiente natural. No entanto, esta possibilidade evidencia a infracção denunciada pela Comissão, na medida em que abre a porta a atitudes nas quais, através da avaliação das necessidades em causa, «a autoridade encarregue do ordenamento do território exerce a sua discricionariedade e não aplica medidas coercivas, [ocorrendo] uma eventual violação da directiva» (n.º 20 *in fine* do documento que contesta o parecer fundamentado).

32. A discussão, portanto, não tem de centrar-se na questão de saber se os ordenamentos jurídicos nacionais podem prever um prazo de prescrição das acções relativas a infracções ao direito comunitário, de modo que, uma vez decorrido esse prazo, a apresentação de denúncias deixa de ser possível, como tem sucedido, como conse-

quência do princípio da segurança jurídica [12]. Pelo contrário, há que analisar se, abstracção feita do lapso temporal, a legislação britânica permite que as actividades incluídas nos dois primeiros anexos da Directiva 85/337 sejam realizadas sem a avaliação e a aprovação exigidas; vimos já que a este dilema é dada uma inequívoca resposta afirmativa.

33. Quando quem tem que zelar pela legalidade urbanística não reage ao ter conhecimento de que uma instalação funciona sem ter sido submetida a uma avaliação das repercussões sobre o meio ambiente, ou, ao avaliar a sua gravidade, não exige a sua ponderação, consente-a tacitamente e, a partir desse momento, viola a directiva. O facto de, pelo decurso do tempo e por força do princípio da segurança jurídica, não se poder reagir, não transforma em «legal» a conduta que até esse momento era contrária ao direito; só impede que sejam afectadas situações passadas, de modo a garantir a estabilidade das relações jurídicas, um dos pilares da vida em sociedade. Esta consequência não impede que aqueles que sejam afectados pelo comportamento infractor sejam ressarcidos por outras vias, como, por exemplo, através da responsabilidade do Estado infractor por danos patrimoniais, que a tese do Governo britânico torna inviável.

34. Em conclusão, a obrigação dos países comunitários de adoptarem as regras imprescindíveis para atingirem o resultado pretendido pela directiva constitui uma obrigação imperativa contida no n.º 3 do artigo 249.º CE, que vincula todos os poderes públicos, pelo que uma legislação nacional que permite que as autoridades públicas se comportem de forma passiva, permitindo que um projecto que depende de verificação e de avaliação do seu impacto ambiental se concretize sem a realização dos referidos estudos, viola, como reconhecido pelo próprio Governo britânico, os artigos 2.º, n.º 1, e 4.º da directiva.

VI — Despesas

35. Nos termos do artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, o Estado-Membro demandado deve ser condenado nas despesas.

12 — Quanto a esta questão, o acórdão de 2 de Dezembro de 1997, Fantask e o. (C-188/95, Colect., p. I-6783), que as partes analisaram, é um bom exemplo.

VII — Conclusão

36. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que, julgando a acção procedente:

«1) Declare que o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, ao manter em vigor legislação que, reconhecendo às autoridades locais competentes um poder discricionário para adoptar medidas coercivas relativamente a actos de utilização dos solos contrários ao ordenamento do território, permite que projectos incluídos nos anexos I e II da referida directiva sejam realizados sem verificação prévia, e, eventualmente, sem avaliação dos seus efeitos no ambiente natural, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 2.°, n.° 1, e 4.° 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.

2) Condene o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte nas despesas.»