ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

8 de Setembro de 2011 *

No processo C-120/10,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 267.º TFUE, apresentado pelo Conseil d'État (Bélgica), por decisão de 26 de Fevereiro de 2010, entrado no Tribunal de Justiça em 5 de Março de 2010, no processo

European Air Transport SA

contra

Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale,

Région de Bruxelles-Capitale,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: A. Tizzano, presidente de secção, J.-J. Kasel, E. Levits, M. Safjan e M. Berger (relatora), juízes,

* Língua do processo: francês.

advogado-geral: P. Cruz Villalón,
secretário: R. Şereş, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 30 de Novembro de 2010,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da European Air Transport SA, por P. Malherbe e T. Leidgens, avocats,

— em representação do Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale e da Région de Bruxelles-Capitale, por F. Tulkens e N. Bonbled, avocats,

— em representação do Governo dinamarquês, por C. Vang, na qualidade de agente,

— em representação do Governo francês, por G. de Bergues e M. Perrot, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por C. Vrignon e K. Simonsson, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 17 de Fevereiro de 2011,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação dos artigos 2.º, alínea e), 4.º, n.º 4, e 6.º, n.º 2, da Directiva 2002/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Março 2002, relativa ao estabelecimento de regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos comunitários (JO L 85, p. 40).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a European Air Transport SA (a seguir «EAT»), sociedade de transporte aéreo, ao Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale e à Région de Bruxelles-Capitale relativamente a uma coima de 56 113 euros aplicada à EAT pelo Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement (a seguir «IBGE») por incumprimento da regulamentação nacional relativa ao ruído em meio urbano.

Quadro jurídico

Direito da União

3 O sétimo e décimo considerandos da Directiva 2002/30 dispõem:

«(7) Um quadro comum de regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação em aeroportos comunitários, como parte de uma abordagem equilibrada da gestão do ruído, ajudará a salvaguardar os requisitos do mercado interno através da introdução de restrições de operação semelhantes em

aeroportos com problemas de ruído comparáveis de uma maneira geral. Isso inclui a avaliação do impacto do ruído num aeroporto e a avaliação das medidas possíveis para reduzir esse impacto, bem como a selecção das medidas de redução adequadas com o objectivo de obter o maior benefício possível para o ambiente ao menor custo.

[…]

(10) A 33.ª Assembleia da ICAO adoptou a Resolução A33/7 que define o conceito de "abordagem equilibrada" da gestão do ruído, estabelecendo assim um método aplicável ao problema das emissões sonoras de aeronaves, incluindo orientações internacionais para a introdução de restrições de operação específicas a cada aeroporto. O conceito de "abordagem equilibrada" da gestão das emissões sonoras das aeronaves inclui quatro elementos essenciais e requer uma avaliação cuidada das diferentes opções para atenuar o ruído, incluindo a redução na fonte do ruído gerado por aeronaves, medidas de ordenamento e gestão do território, procedimentos operacionais de redução do ruído e restrições de operação, sem prejuízo das obrigações jurídicas, acordos existentes, legislação em vigor e políticas aplicáveis na matéria.»

4 O artigo 1.º da Directiva 2002/30, intitulado «Objectivos», prevê:

«Os objectivos da presente directiva são:

a) Estabelecer regras aplicáveis na Comunidade para favorecer a introdução de restrições de operação de modo coerente a nível dos aeroportos, de forma a limitar ou reduzir o número de pessoas afectadas pelos efeitos nocivos do ruído;

[…]»

5 O artigo 2.º, alínea e), da Directiva 2002/30 dispõe:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

[...]

e) "Restrições de operação", medidas relativas ao ruído que limitem ou reduzam o acesso de aviões civis subsónicos de propulsão por reacção a um aeroporto. Incluem restrições de operação com vista à retirada de serviço de aeronaves marginalmente conformes em aeroportos específicos, e restrições de operação parciais que afectem a operação de aviões civis subsónicos de propulsão por reacção em determinados períodos».

6 Nos termos do artigo 4.º, n.º 4, desta directiva, intitulado «Regras gerais de gestão do ruído de aeronaves»:

«As restrições de operação baseadas no desempenho devem basear-se no nível de ruído emitido pela aeronave, tal como determinado pelo procedimento de certificação estabelecido em conformidade com o anexo 16, volume I, terceira edição (Julho de 1993) da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional [celebrada em Chicago, em 7 de Dezembro de 1944 (a seguir "Convenção OACI")].»

7 O artigo 5.º da Directiva 2002/30, intitulado «Regras relativas à avaliação», prevê:

«1. Para efeitos de aprovação de uma decisão relativa a restrições de operação, as informações especificadas no anexo II serão tomadas em conta, na medida do possível e se tal se justificar, no que diz respeito às restrições de operação em questão, bem como às características do aeroporto.

Sempre que os projectos de aeroportos sejam sujeitos a uma avaliação do impacto ambiental nos termos 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 avaliação em conformidade com o disposto na dita directiva deve ser considerada como preenchendo o disposto no n.º 1, desde que, na medida do possível, tenham sido tomadas em conta na mesma as informações especificadas no anexo II da presente directiva.»

8 O artigo 6.º da Directiva 2002/30, intitulado «Regras relativas à introdução de restrições de operação com vista à retirada de serviço das aeronaves marginalmente conformes», enuncia:

«1. Se a avaliação de todas as medidas possíveis, incluindo as de restrição parcial de operação, efectuada em conformidade com os requisitos do artigo 5.º, demonstrar que para o cumprimento dos objectivos da presente directiva é necessário introduzir restrições de operação com vista à retirada de serviço das aeronaves marginalmente conformes, […] aplicam-se ao aeroporto em questão as seguintes regras […]

2. Em conformidade com as regras de avaliação do artigo 5.º, as entidades gestoras dos aeroportos urbanos enumerados no anexo I podem introduzir medidas mais restritas no que respeita à definição de aeronaves marginalmente conformes, desde que essas medidas não afectem os aviões civis subsónicos de propulsão por reacção que cumpram, segundo o seu certificado de origem ou após renovação do mesmo, as normas acústicas do anexo 16, volume 1, parte II, capítulo 4, da Convenção sobre a Aviação Civil Internacional.»

Direito nacional

9 A nível federal, a Directiva 2002/30 foi transposta pelo Decreto Real de 25 de Setembro de 2003, que estabelece regras e procedimentos relativos à adopção de restrições de operação no Aeroporto de Bruxelas-Nacional (*Moniteur belge* de 26 de Setembro de 2003, p. 47538).

10 Nos termos do artigo 9.º do Despacho da Région de Bruxelles-Capitale, de 17 de Julho de 1997, relativo ao combate ao ruído em meio urbano (*Moniteur belge* de 23 de Outubro de 1997, p. 28215, a seguir «Despacho de 17 de Julho de 1997»):

«O Governo tomará todas as medidas necessárias a:

1° limitar os efeitos nocivos causados por determinadas fontes, definindo normas de emissão ou de imissão máximas;

2° estabelecer, para as fontes de ruído, limites aceitáveis em função da sua proveniência, localização urbanística, características acústicas e da necessidade de proteger em particular os habitantes de imóveis situados em zonas específicas;

3° regulamentar a utilização de aparelhos, dispositivos ou objectos em função das circunstâncias nas quais os ruídos ou vibrações produzidos, ou susceptíveis de serem produzidos, sejam particularmente incómodos;

[...]»

11 O artigo 32.º do Despacho da Région de Bruxelles-Capitale, de 25 de Março de 1999, relativo à investigação, verificação, persecução e repressão de infracções em matéria ambiental (*Moniteur belge* de 24 de Junho de 1999, p. 23850, a seguir «Despacho de 25 de Março de 1999»), dispõe:

«Será punida com uma sanção pecuniária administrativa de 62,50 a 625 euros qualquer pessoa que cometa uma das infracções seguintes:

[…]

8° para os efeitos do Despacho de 17 de Julho de 1997 relativo ao combate ao ruído em meio urbano:

a) causar ruídos ou distúrbios na via pública susceptíveis de perturbar a tranquilidade ou a saúde dos habitantes, sem necessidade ou por falta de cuidado ou precaução.

b) causar ruídos ou distúrbios susceptíveis de perturbar a tranquilidade ou a saúde dos habitantes entre as 22 horas e as 7 horas.

c) evidenciar um comportamento anormalmente ruidoso ou não impedir comportamentos da mesma natureza por parte de pessoas ou animais entregues à sua responsabilidade.»

12 Nos termos do artigo 33.º deste despacho:

«Será punida com uma sanção pecuniária administrativa de 625 a 62 500 euros qualquer pessoa que cometa uma das infracções seguintes:

[...]

7° para os efeitos do Despacho de 17 de Julho de 1997 relativo ao combate ao ruído em meio urbano:

a) causar, na via pública ou em local público, ruídos sujeitos a autorização prévia sem dispor dessa autorização ou sem respeitar as condições que nela estão estabelecidas;

b) sendo proprietário, detentor ou utilizador de uma fonte sonora, criar directa ou indirectamente ou deixar perdurar uma perturbação sonora que ultrapasse os limites fixados pelo Governo;

[...]»

13 O artigo 35.º do referido despacho prevê:

«As infracções enumeradas nos artigos 32.º e 33.º são objecto de procedimento penal ou de uma sanção pecuniária administrativa.

[...]»

14 O artigo 2.º do Decreto da Région de Bruxelles-Capitale, de 27 de Maio de 1999, relativo ao combate ao ruído provocado pelo tráfego aéreo (*Moniteur belge* de 11 de Agosto de 1999, p. 30002, a seguir «Decreto de 27 de Maio de 1999»), prevê os valores-limite que os níveis de ruído não podem ultrapassar.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

15 Resulta da decisão de reenvio que o IBGE constatou que, no decurso do mês de Outubro de 2006, a EAT tinha cometido 62 infracções ao Despacho de 17 de Julho de 1997, ao Despacho de 25 de Março de 1999 e ao Decreto de 27 de Maio de 1999. A EAT é acusada da emissão de ruídos por parte das suas aeronaves, no período nocturno, superiores aos valores-limite previstos na referida regulamentação.

16 Em 24 de Novembro de 2006, foi levantado pelo IBGE um auto pela prática destas infracções, sendo notificado à EAT em 4 de Dezembro de 2006.

17 Em 24 de Agosto de 2007, o IBGE iniciou um procedimento com vista a aplicar uma sanção administrativa à EAT, que levou à fixação de uma coima imposta a essa sociedade no montante de 56 113 euros, correspondente a 48 das 62 infracções cometidas no decurso do mês de Outubro de 2006, entre as duas horas e as cinco horas da manhã.

18 A EAT interpôs recurso desta decisão para o Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale, que confirmou, por decisão de 24 de Janeiro de 2008, a sanção aplicada pelo IBGE.

19 Em 20 de Março de 2008, a referida sociedade interpôs um recurso no Conseil d'État contra o Collège d'environnement de la Région de Bruxelles-Capitale e a Région de Bruxelles-Capitale, com vista a obter a anulação da decisão de 24 de Janeiro de 2008. Alega, a esse respeito, que o Decreto de 27 de Maio de 1999 viola os artigos 4.º e 6.º da Directiva 2002/30, por força dos quais, por um lado, todas as medidas de restrições

de operação adoptadas pelas autoridades competentes, a saber, no processo principal, o IBGE, devem ser baseadas no nível de ruído emitido pela aeronave, determinado pelo procedimento de certificação levado a cabo em conformidade com o anexo 16, volume I, da Convenção OACI, e, por outro, as autoridades competentes dos Estados-Membros não podem interditar ou limitar a operação de aviões que satisfaçam as normas do capítulo 3 do referido volume, a menos que se trate de aeronaves marginalmente conformes com referido capítulo 3.

20 Por outro lado, a recorrente no processo principal alega que esse decreto viola o artigo 6.º da Directiva 2002/30, o qual prevê que as autoridades competentes dos Estados-Membros não podem, em nenhum caso, tomar medidas que limitem a operação de aviões que satisfaçam as normas estabelecidas no volume I, segunda parte, capítulo 4, do anexo 16 da Convenção OACI.

21 Foi nestas condições que o Conseil d'État decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O conceito de "restrições de operação", referido no artigo 2.º, alínea e), da [Directiva 2002/30], deve ser interpretado no sentido de que inclui normas que estabelecem limites do nível de ruído medido ao nível do solo, que devem ser respeitad[o] s ao sobrevoar os territórios situados nas proximidades do aeroporto, acima dos quais o infractor pode incorrer em sanções, tendo presente que as aeronaves devem respeitar as rotas e cumprir os procedimentos de aterragem e descolagem estabelecidos por outras autoridades administrativas sem levar em conta estes limites de ruído?

2) Os artigos 2.º, alínea e), e 4.º, n.º 4 [desta] directiva devem ser interpretados no sentido de que quaisquer "restrições de operação" devem ser "baseadas no desempenho", ou estas disposições permitem que outras disposições relativas à protecção do ambiente limitem o acesso ao aeroporto em função do nível de ruído medido ao nível do solo, que deve ser respeitado ao sobrevoar os territórios

situados nas proximidades do aeroporto, acima do qual o infractor pode incorrer em sanções?

3) O artigo 4.º, n.º 4, [da referida] directiva deve ser interpretado no sentido de que proíbe que, para além das restrições de operação baseadas no desempenho que têm por base o ruído emitido pela aeronave, as normas relativas à protecção do ambiente estabeleçam limites do nível de ruído medido ao nível do solo, que devem ser respeitados ao sobrevoar os territórios situados nas proximidades do aeroporto?

4) O artigo 6.º, n.º 2, desta directiva deve ser interpretado no sentido de que proíbe que determinadas normas estabeleçam limites do nível de ruído medido ao nível do solo, que devem ser respeitados ao sobrevoar os territórios situados nas proximidades do aeroporto, acima dos quais o infractor pode incorrer em sanções, normas essas susceptíveis de ser violadas por aviões que satisfaçam as normas do volume [I], segunda parte, capítulo 4, do [a]nexo 16 da Convenção [OACI]?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

22 Com a sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o conceito de «restrição de exploração» visado pelo artigo 2.º, alínea e), da Directiva 2002/30 deve ser interpretado no sentido de que inclui normas que estabelecem limites do nível de ruído medido ao nível do solo, que devem ser respeitados ao sobrevoar os territórios situados nas proximidades do aeroporto, acima dos quais o infractor pode incorrer em sanções.

23 Para responder a esta questão, importa recordar que, como resulta do sétimo considerando da Directiva 2002/30, esta visa «[u]m quadro comum de regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação em aeroportos comunitários, como parte de uma abordagem equilibrada da gestão do ruído».

24 A este respeito, o décimo considerando desta directiva precisa que a abordagem equilibrada constitui um método aplicável ao problema das emissões sonoras de aeronaves, que inclui, nomeadamente, orientações internacionais para a introdução de restrições de operação específicas a cada aeroporto. O conceito de «abordagem equilibrada», definido pela resolução A33/7, adoptada pela 33.ª Assembleia da ICAO, inclui quatro elementos essenciais e requer uma avaliação cuidada das diferentes opções para atenuar o ruído que incluem, designadamente, a redução na fonte do ruído gerado por aeronaves, medidas de ordenamento e gestão do território, procedimentos operacionais de «redução do ruído» e restrições de operação, sem prejuízo das obrigações jurídicas, acordos existentes, legislação em vigor e políticas aplicáveis na matéria (v., designadamente, acórdão de 14 de Junho de 2007, Comissão/Bélgica, C-422/05, Colect., p. I-4749, n.º 38).

25 Por conseguinte, as restrições de operação não são admissíveis a menos que nenhuma outra medida de gestão do ruído permita cumprir os objectivos da Directiva 2002/03, conforme são indicados no artigo 1.º desta.

26 Neste contexto, o artigo 2.º, alínea e), da Directiva 2002/30, que define «restrições de operação» como medidas relativas ao ruído que limitem ou reduzam o acesso de aviões civis subsónicos de propulsão por reacção a um aeroporto, precisa que podem existir restrições parciais, que limitem a operação de aviões civis subsónicos de propulsão por reacção num determinado período de tempo, ou restrições que consistam

em interditar totalmente a operação de aeronaves marginalmente conformes em determinados aeroportos.

27 Esta gradação é, por outro lado, confirmada pelo artigo 6.º, n.º 1, desta directiva, que não permite a adopção de restrições de operação com vista à retirada de serviço de aeronaves a menos que todas as medidas possíveis, incluindo medidas de restrição parcial de operação, tenham sido insuficientes para o cumprimento dos objectivos da Directiva 2002/30.

28 Consequentemente, como salienta o advogado-geral no n.º 48 das suas conclusões, uma restrição de operação, na acepção do artigo 2.º, alínea e), desta directiva, implica uma proibição de acesso ao aeroporto em causa, proibição essa que pode ser total ou parcial.

29 Ora, uma regulamentação ambiental, como a que está em causa no processo principal, que impõe limites máximos de poluição sonora medida ao nível do solo, os quais devem ser respeitados ao sobrevoar os territórios situados nas proximidades do aeroporto, não constitui, enquanto tal, uma proibição de acesso ao aeroporto em causa.

30 Acresce que a utilização de um método que consiste em medir ao nível do solo o ruído produzido por uma aeronave em voo configura uma abordagem equilibrada, como foi referido nos n.ºs 23 e 24 do presente acórdão, na medida em que é susceptível de fornecer mais dados que permitam conciliar os interesses concorrentes das pessoas afectadas pela poluição sonora, dos agentes económicos que operam os aviões e da sociedade no seu conjunto.

31 Todavia, não é de excluir que tais regulamentações, em virtude dos contextos económico, técnico e jurídico pertinentes em que se inserem, possam ter os mesmos efeitos que uma proibição de acesso.

32 Se, com efeito, os limites impostos por estas regulamentações forem de tal maneira restritivos que forcem os operadores de aeronaves a renunciar à sua actividade económica, tais regulamentações deverão ser consideradas como proibições de acesso e constituirão, assim, «restrições de operação» na acepção do artigo 2.º, alínea e), desta directiva.

33 No processo principal, compete ao órgão jurisdicional de reenvio verificar se as medidas adoptadas pela Région de Bruxelles-Capitale têm esses efeitos.

34 Nestas condições, há que responder à primeira questão submetida que o artigo 2.º, alínea e), da Directiva 2002/30 deve ser interpretado no sentido de que uma «restrição de operação» constitui uma medida proibitiva total ou temporária que impede o acesso de uma aeronave civil subsónica de propulsão por reacção a um aeroporto de um Estado-Membro da União. Consequentemente, uma regulamentação nacional em matéria de ambiente que impõe limites máximos de poluição sonora medida ao nível do solo, que devem ser respeitados ao sobrevoar os territórios situados nas proximidades do aeroporto, não constitui, enquanto tal, uma «restrição de operação» na acepção dessa disposição, a menos que, em razão dos contextos económico, técnico e jurídico pertinentes, possa ter os mesmos efeitos que uma proibição de acesso ao aeroporto em causa.

Quanto à segunda a quarta questões

35 Tendo em conta a resposta dada à primeira questão, não há que responder às outras questões prejudiciais.

Quanto às despesas

36 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

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

O artigo 2.º, alínea e), da Directiva 2002/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Março de 2002, relativa ao estabelecimento de regras e procedimentos para a introdução de restrições de operação relacionadas com o ruído nos aeroportos comunitários, deve ser interpretado no sentido de que uma «restrição de operação» constitui uma medida proibitiva total ou temporária que impede o acesso de uma aeronave civil subsónica de propulsão por reacção a um aeroporto de um Estado-Membro da União. Consequentemente, uma regulamentação nacional em matéria de ambiente que impõe limites máximos de poluição sonora medida ao nível do solo, que devem ser respeitados ao sobrevoar os territórios situados nas proximidades do aeroporto, não constitui, enquanto tal, uma «restrição de operação» na acepção dessa disposição, a menos que, em razão dos contextos económico, técnico e jurídico pertinentes, possa ter os mesmos efeitos que uma proibição de acesso ao aeroporto em causa.

Assinaturas