CONCLUZIILE AVOCATULUI GENERAL PAOLO MENGOZZI prezentate la 17 noiembrie 2010[1]

1. Una dintre cele mai spinoase probleme în materie de evaluare a efectelor asupra mediului este, după cum se știe, interpretarea listei de activități care pot face sau trebuie să facă obiectul procedurii de evaluare, listă cuprinsă în anexele la directiva aplicabilă în materie. În prezenta cauză, referitoare la aeroportul din Bruxelles, Curtea va trebui să se pronunțe cu privire la noțiunea „construire" de aeroporturi. În particular, va trebui să se clarifice dacă poate fi subsumată acestei noțiuni și administrarea unei structuri aeroportuare preexistente, fără ca acesteia din urmă să i se aducă vreo modificare fizică.

I — Cadrul normativ

2. Materia privind evaluarea efectelor asupra mediului este reglementată de Directiva 85/337/CEE[2] (denumită în continuare și „directiva"). În particular, versiunea directivei aplicabilă faptelor din acțiunea principală este aceea rezultată în urma modificărilor aduse prin Directiva 97/11/CE[3].

3. Articolul 1 alineatul (2) din directivă furnizează următoarele definiții:

„[…]

«proiect» înseamnă:

— executarea lucrărilor de construcții sau a altor instalații sau scheme;

— alte intervenții în mediul natural și asupra peisajului, inclusiv cele care implică exploatarea resurselor minerale;

[…]

1 — Limba originală: italiana.

2 — Directiva 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO L 175, p. 40, Ediție specială, 15/vol. 1, p. 174).

3 — Directiva 97/11/CE a Consiliului din 3 martie 1997 de modificare a Directivei 85/337/CEE privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului (JO L 73, p. 5, Ediție specială, 15/vol. 3, p. 254).

«autorizație» înseamnă:

decizia autorității sau a autorităților competente care împuternicesc inițiatorul proiectului să își realizeze proiectul.

[…].”

4. Anexele I și II la directivă conțin listele detaliate ale diferitelor tipuri de proiecte. Articolul 4 din directivă prevede că, în general, sunt întotdeauna supuse procedurii de evaluare a efectelor asupra mediului proiectele menționate în anexa I. În schimb, în ceea ce privește proiectele menționate în anexa II, statele membre stabilesc proiectele care trebuie să facă obiectul procedurii de evaluare a efectelor asupra mediului fie examinând de la caz la caz, fie stabilind praguri sau criterii.

5. Anexa I, conținând lista proiectelor pentru care evaluarea efectelor asupra mediului este întotdeauna necesară, prevede la punctul 7 litera (a) „construirea de […] aeroporturi cu o lungime a pistei de cel puțin 2 100 m” [4].

4 — O notă explicativă la text precizează că noțiunea de aeroport în sensul directivei „corespunde definiției date de Convenția de la Chicago din 1944, care stabilește [Organizația] Internațională a Aviației Civile”. Totuși, în prezenta cauză, părțile nu au exprimat opinii divergente cu privire la faptul că aeroportul din Bruxelles se încadrează în definiția menționată.

6. Anexa II, referitoare la proiectele pentru care procedura de evaluare a efectelor este posibilă, însă nu neapărat obligatorie, prevede, la punctul 10 litera (d), „construirea […] de aerodromuri (altele decât proiectele cuprinse în anexa I)” și, la punctul 13, „[o]rice modificare sau extensie a proiectelor menționate în anexa I sau în anexa II, deja autorizate, executate sau în curs de executare, care pot avea efecte negative semnificative asupra mediului”.

II — Situația de fapt, procedura națională și întrebările preliminare

7. Litigiul aflat pe rolul instanței de trimitere privește aeroportul din Bruxelles. Acesta este un aeroport dotat cu trei piste, situat în întregime în Regiunea Flamandă (Vlaamse Gewest).

8. Conform legislației în prezent în vigoare în Regiunea Flamandă, pentru administrarea unui aeroport precum cel în discuție este necesară o „autorizație de mediu” (milieuvergunning). Aceasta reprezintă o autorizație administrativă, cu o durată limitată, de maximum 20 de ani, obligatorie pentru aeroporturi din anul 1999. Această autorizație nu este prevăzută în dreptul Uniunii, fiind un instrument de protejare a mediului introdus în mod autonom de Belgia.

9. Cu alte cuvinte, în prezenta cauză, atrag atenția două proceduri de autorizare distincte, cu funcție de protejare a mediului: *autorizația de mediu*, prevăzută doar în dreptul național, și *evaluarea efectelor asupra mediului*, prevăzută în dreptul Uniunii și, în consecință, și în dreptul național care a transpus directiva.

10. Aeroportul din Bruxelles, care funcționează de multe decenii, a obținut o primă autorizație de mediu, cu o durată de cinci ani, în anul 2000. În anul 2004, această autorizație a fost reînnoită, *fără nicio modificare privind modalitățile de administrare*, pentru o perioadă de 20 ani. După cum rezultă din decizia de trimitere și după cum s-a confirmat în cadrul ședinței, în cursul procedurii administrative a fost luată în considerare posibilitatea de a aduce anumite modificări structurii aeroportuare [5]; totuși, această posibilitate a fost exclusă de autoritățile naționale, care au reînnoit autorizația respectivă lăsând nemodificate modalitățile de administrare a aeroportului. Aprobarea reînnoirii autorizației constituie actul atacat la instanța națională.

11. În cadrul procedurii desfășurate la instanța de trimitere, argumentul principal invocat de numeroșii reclamanți este că reînnoirea autorizației de mediu ar fi trebuit să fie însoțită de o evaluare a efectelor asupra mediului în sensul directivei. În acest context, instanța națională a hotărât să suspende procedura și să adreseze Curții următoarele întrebări preliminare:

„1) În cazul în care sunt necesare autorizații distincte, pe de o parte, pentru efectuarea unor lucrări de infrastructură în cadrul unui aeroport a cărui pistă de decolare și de aterizare are o lungime de cel puțin 2 100 de metri și, pe de altă parte, pentru exploatarea acestui aeroport și în cazul în care această din urmă autorizație – autorizația de mediu – nu se acordă decât pentru o durată determinată, termenul «construire» de la punctul 7 litera (a) din anexa I la [Directiva 85/337/CEE], astfel cum a fost modificată prin [Directiva 97/11/CE], trebuie interpretat în sensul că evaluarea efectelor asupra mediului trebuie efectuată nu numai în ceea ce privește realizarea de lucrări de infrastructură, ci și în ceea ce privește exploatarea aeroportului?

2) Această evaluare obligatorie a efectelor asupra mediului trebuie efectuată și în ceea ce privește reînnoirea autorizației de mediu a aeroportului, și anume, atât în cazul în care această reînnoire nu este însoțită de nicio

5 — În particular, în observațiile sale scrise și în cadrul ședinței, Bruxelles Airport Company, societatea care administrează aeroportul, a invocat faptul că, într-o primă etapă a procedurii, i-au fost impuse construirea unei piste de rulare și instalarea de sisteme de aterizare fără vizibilitate (ILS) pe pistele preexistente: impunerea acestor două cerințe a fost însă revocată înaintea adoptării deciziei finale. În ceea ce o privește, după cum rezultă din decizia de trimitere, societatea menționată a solicitat în schimb extinderea suprafeței aeroportuare: la rândul său, această cerere a fost respinsă. Pentru aceste motive, în opinia autorităților naționale, nu s-a impus necesitatea unei evaluări a efectelor asupra mediului.

modificare sau extindere a exploatării, cât și în cazul în care este avută în vedere o astfel de modificare sau extindere?

3) Prezintă vreo importanță, în ceea ce privește obligația de a efectua o evaluare a efectelor asupra mediului în cadrul reînnoirii unei autorizații de mediu a unui aeroport, aspectul dacă a fost sau nu a fost deja efectuată o astfel de evaluare a efectelor asupra mediului cu ocazia eliberării unei autorizații de mediu anterioare și dacă aeroportul se afla sau nu se afla deja în exploatare la momentul în care evaluarea efectelor asupra mediului a fost instituită de legiuitorul european sau de legiuitorul național?"

12. Decizia de trimitere a fost primită la grefa Curții la 21 iulie 2009. Ședința a avut loc la 6 octombrie 2010.

III — Analiză

A — *Observații preliminare*

13. Deși instanța de trimitere nu a formulat întrebările în acest mod, lectura lor demonstrează clar că întrebările a doua și a treia sunt subordonate primei.

14. După cum se remarcă, prin intermediul primei întrebări se solicită Curții să clarifice dacă noțiunea „construire" de aeroporturi include și simpla administrare a aeroportului însuși. Pornind de la ipoteza că se răspunde afirmativ la prima întrebare și astfel, într-un caz precum cel din speță, autorizația de mediu prevăzută de dreptul belgian pentru administrarea aeroportului trebuie să fie însoțită în mod obligatoriu de o evaluare a efectelor asupra mediului în sensul directivei, prin intermediul celei de a doua și al celei de a treia întrebări se urmărește să se stabilească dacă au importanță:

a) faptul că cererea de eliberare a autorizației privește doar reînnoirea acesteia, fără nicio modificare a condițiilor de administrare (a doua întrebare);

b) faptul că o evaluare a efectelor asupra mediului a fost efectuată cu ocazia unei cereri anterioare de eliberare a autorizației de mediu (a treia întrebare, prima parte);

c) faptul că aeroportul era deja funcțional înainte de intrarea în vigoare a normelor privind evaluarea efectelor asupra mediului (a treia întrebare, a doua parte).

15. În cazul în care răspunsul la prima întrebare preliminară este negativ, mai precis, în cazul în care se va exclude posibilitatea ca simpla administrare a unui aeroport să fie

inclusă în noțiunea „construire” prevăzută în anexa I la directivă, nu va fi necesar să se răspundă la a doua și la a treia întrebare.

17. În acest context, reclamanții invocă și jurisprudența Curții referitoare la necesitatea ca evaluarea efectelor asupra mediului să nu aibă în vedere doar consecințele asupra mediului ale activității concrete care face obiectul autorizării, ci și pe acelea care s-ar putea deduce din aceasta pe cale indirectă.

B — *Cu privire la prima întrebare preliminară*

18. La rândul lor, în acțiunea principală, pârâții, susținuți în fața Curții de guvernul austriac și de cel italian, precum și, în mare parte, de Comisie, insistă asupra faptului că activitatea de „construire” a unui aeroport implică realizarea de lucrări de construcție în sens fizic, astfel încât nu se poate include aici simpla „administrare” a structurii aeroportuare.

1. Pozițiile părților

2. Evaluare

16. Principalul argument utilizat de reclamanți pentru a obține anularea autorizației atacate la instanța de trimitere constă, astfel cum s-a remarcat, în afirmația că eliberarea autorizației de mediu pentru administrarea aeroportului ar fi trebuit să fie precedată de o evaluare a efectelor asupra mediului. În acest scop, atât în fața instanței naționale, cât și în fața Curții, reclamanții din acțiunea principală au insistat în mod deosebit asupra necesității, constant evidențiată și în jurisprudență, de a interpreta directiva în sens larg pentru a îndeplini pe deplin obiectivele privind protecția mediului urmărite de legiuitor. O astfel de interpretare amplă, orientată teleologic, ar permite să fie considerată drept autorizație de „construire” a unui aeroport o autorizație care, în sine, privește doar administrarea aeroportului însuși.

a) Cu privire la obligația sau la lipsa obligației de a efectua o evaluare a efectelor asupra mediului

19. În general, pentru a verifica dacă o anumită activitate trebuie să fie supusă unei evaluări din punctul de vedere al efectelor asupra mediului în sensul directivei, este necesar să se efectueze o examinare în două etape. În primul rând trebuie să se verifice dacă

activitatea respectivă constituie un „proiect", conform articolului 1 alineatul (2) din directivă. În cazul în care răspunsul este afirmativ, este necesar să se constate dacă activitatea respectivă se regăsește printre cele menționate în anexele I și II la directivă. Astfel, obligația de a efectua evaluarea efectelor privește doar activitățile indicate în mod specific, lista acestora cuprinsă în anexe fiind exhaustivă [6].

i) Cu privire la natura de „proiect" a activității autorizate

20. În prezenta cauză, dorim să amintim, activitatea supusă autorizării autorităților naționale este doar *administrarea* aeroportului din Bruxelles, fără efectuarea niciunei intervenții fizice de modificare a structurii aeroportuare existente.

21. În opinia noastră, această activitate nu constituie un „proiect" în sensul directivei. Noțiunea „proiect" însăși, astfel cum este definită la articolul 1, implică realizarea de activități *care modifică structura fizică a unui anumit amplasament*. Acest lucru rezultă în mod clar și din jurisprudență, conform căreia „cuvântul «proiect» *se referă la lucrări sau la intervenții fizice*" [7].

22. Unele părți au indicat, ca precedent jurisprudențial care ar permite acceptarea unei noțiuni mai ample de „proiect", Hotărârea pronunțată în cauza C-127/02, cunoscută sub numele „Waddenzee", în care Curtea a considerat că, în conformitate cu directiva, constituie „proiect" o activitate de pescuit mecanic de moluște [8]. Această hotărâre, deși la prima vedere pare să valideze poziția reclamanților din acțiunea principală, nu modifică observațiile cuprinse în paragraful anterior. Trebuie să evidențiem că, în cauza Waddenzee, care, de altfel, nu era analizată din perspectiva Directivei privind evaluarea efectelor asupra mediului, ci prin prisma așa-numitei Directive habitate [9], posibilitatea de a considera pescuitul mecanic de moluște drept „proiect" conform Directivei 85/337 nu a fost contestată de părți: aceasta se datorează, după cât se pare, incidenței unei asemenea activități asupra fondului marin, comparabilă cu „exploatarea resurselor solului" menționată expres la articolul 1 alineatul (2) din directivă [10]. De asemenea, pescuitul mecanic respectiv presupunea modificări fizice reale ale mediului, din moment ce se efectua

6 — Ordonanța din 10 iulie 2008, Aiello și alții (C -156/07, Rep., p. I-5215, punctul 34).

7 — Hotărârea din 28 februarie 2008, Abraham și alții (C-2/07, Rep., p. I-1197, punctul 23). Sublinierea noastră.

8 — Hotărârea din 7 septembrie 2004, Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Rec., p. I-7405, punctele 24 și 25).

9 — Directiva 92/43/CEE a Consiliului din 21 mai 1992 privind conservarea habitatelor naturale și a speciilor de faună și floră sălbatică (JO L 206, p. 7, Ediție specială, 15/vol. 2, p. 109).

10 — A se vedea în acest sens punctul 31 din Concluziile avocatului general Kokott prezentate la 29 ianuarie 2004 în cauza C-127/02 (citată la nota de subsol 8).

prin răzuirea unor suprafețe de centimetri pătrați ai fundului marin [11].

23. În schimb, după cum am remarcat, nu se poate identifica niciun element asemănător în prezenta cauză, în care autorizarea nu implică nicio modificare a caracteristicilor fizice ale aeroportului din Bruxelles sau a vecinătăților acestuia [12].

24. În consecință, încă din acest punct al analizei ar fi deja posibil să se răspundă negativ la prima întrebare preliminară, din moment ce reînnoirea autorizației de mediu pentru administrarea aeroportului din Bruxelles nu întrunește condițiile care să permită să fie considerată un „proiect" în sensul directivei. Totuși, pentru motive de exhaustivitate și pentru a acoperi cazul în care Curtea nu împărtășește această primă parte a raționamentului nostru, vom verifica în continuare dacă activitatea de administrare a aeroportului poate fi inclusă printre activitățile menționate în anexele la directivă.

ii) Cu privire la posibilitatea de a asimila activitatea autorizată uneia dintre activitățile menționate în anexele la directivă

25. Chiar admițând, prin absurd, că administrarea aeroportului din Bruxelles ar putea fi considerată drept „proiect" în sensul directivei, este evident, în opinia noastră, că aceasta nu poate fi asimilată noțiunii „construire" de aeroporturi în sensul anexei I la directivă [13].

26. Într-adevăr, pe de o parte, terminologia utilizată în directivă nu prezintă nicio ambiguitate și chiar și o comparare a diferitelor versiuni lingvistice [14] permite să se înțeleagă în mod clar că, la punctul 7 litera (a) din anexa I, legiuitorul a intenționat să facă referire la „construire" în sens curent. Cu alte cuvinte, este vorba despre realizarea unor lucrări inexistente anterior sau despre modificarea, în sens fizic, a structurilor preexistente.

27. Pe de altă parte, examinarea jurisprudenței arată că interpretarea dată de Curtea de Justiție acestei dispoziții urmează aceeași direcție. Astfel, într-adevăr, Curtea a atribuit expresiei „construire" de aeroporturi o semnificație amplă. În mod concret însă, Curtea a afirmat în acest fel exclusiv că, în respectiva noțiune, în afară de lucrările aferente

11 — *Idem*, punctul 10.

12 — De altfel, după cum am amintit mai sus, nici *modalitățile de administrare* a aeroportului nu au fost modificate, deoarece autorizația de mediu a fost reînnoită fără nicio modificare.

13 — În prezentele concluzii nu vom examina ipoteza unei includeri a administrării aeroportului în anexa II: această eventualitate a fost exclusă *de facto* de instanța de trimitere în decizia sa (punctul 6.11). În plus, singura categorie menționată în anexa II care ar putea avea relevanță aici este cea de la punctul 13, care se referă printre altele la „[o]rice modificare sau extensie a proiectelor menționate în anexa I": cu alte cuvinte, din moment ce nu este vorba despre „modificări" sau „extensii" ale aeroportului ca structură fizică, problema ivită este din nou definirea „construirii" de aeroporturi menționată în anexa I.

14 — A se vedea, de exemplu, utilizarea termenului francez „construction", a celui englez „construction", a celui german „Bau" etc.

pistelor aeroportului, sunt incluse și „lucrările executate asupra clădirilor, a instalațiilor sau a echipamentelor unui aeroport” [15]. Așadar, se poate constata că și jurisprudența a rămas ferm ancorată în ideea că, într-adevăr, „construire” nu poate însemna altceva decât „construire”. Într-o altă decizie, cu privire la literele (b) și (c) ale aceluiași punct 7 din anexa I la directivă, în care se utilizează același termen, „construire”, Curtea a precizat că acesta poate include și un simplu „proiect de transformare” (cu condiția ca acesta să fie semnificativ), însă a menținut necesitatea ideii că natura activităților indicate de respectivul cuvânt trebuie să fie în mod obligatoriu una fizică [16].

28. A asimila noțiunii „construire” și simpla administrare a unui aeroport ar însemna, așadar, a ignora textul directivei, precum și modul în care aceasta a fost întotdeauna interpretată de Curte până în prezent. Deși jurisprudența a afirmat în mod constant că Directiva 85/337/CEE are o sferă de aplicare foarte largă [17], o interpretare teleologică a acesteia nu poate denatura voința clar exprimată de legiuitor.

29. Considerăm necesară o ultimă observație în legătură cu invocarea, în special de către reclamanții din acțiunea principală, a hotărârilor Curții în care aceasta a afirmat necesitatea ca, în cadrul evaluării efectelor asupra mediului, să nu fie luate în considerare doar consecințele directe ale activităților ce urmează a fi efectuate, ci și consecințele indirecte. Astfel, în cazul lucrărilor pentru dublarea unei căi ferate, evaluarea efectelor asupra mediului trebuie să se refere nu numai la efectele lucrărilor de construcție în sine, ci și la efectele pe termen lung pe care le-ar putea produce asupra mediului creșterea traficului feroviar [18]. În optica reclamanților din acțiunea principală, dat fiind că reînnoirea unei autorizații pentru administrarea unui aeroport poate avea un impact semnificativ asupra mediului, și această autorizație ar trebui să fie precedată întotdeauna de o evaluare a efectelor.

30. Considerăm evident că poziția reclamanților, pe lângă faptul că nu este – după cum am evidențiat – compatibilă cu textul directivei, este și afectată de o eroare de fond. În realitate, se face confuzie între două planuri distincte, și anume, cel al *obiectului evaluării efectelor,* pe de o parte, și cel al

15 — Hotărârea Abraham și alții (citată la nota de subsol 7, punctul 36).

16 — Hotărârea din 25 iulie 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Rep., p. I-6097, punctul 36).

17 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 24 octombrie 1996, Kraaijeveld și alții, (C-72/95, Rec., p. I-5403, punctul 31), Hotărârea din 16 septembrie 1999, WWF și alții (C-435/97, Rec., p. I-5613, punctul 40), și Hotărârea Ecologistas en Acción-CODA (citată la nota de subsol 16, punctul 28).

18 — Hotărârea din 16 septembrie 2004, Comisia/Spania (C-227/01, Rec., p. I-8253, punctul 49). A se vedea și Hotărârile Abraham și alții (citată la nota de subsol 7, punctul 45) și Ecologistas en Acción-CODA (citată la nota de subsol 16, punctele 39-42).

condiţiilor care impun evaluarea efectelor, pe de altă parte. Cu alte cuvinte, este clar că, în caz de *construire* sau de *modificare semnificativă* a unui aeroport, va interveni obligaţia de a efectua evaluarea efectelor şi vor trebui să facă obiectul examinării nu numai efectele imediate ale lucrărilor de construcţie, ci şi efectele indirecte asupra mediului care ar putea deriva din activitatea ulterioară a aeroportului. Dacă însă, aşa cum se întâmplă în cazul de faţă, lipseşte condiţia de bază pentru a efectua evaluarea efectelor, deoarece nu se execută nicio activitate fizică de construire sau de modificare a structurii aeroportuare, problema legată de întinderea evaluării efectelor nici măcar nu se pune, din lipsă de obiect.

b) Cu privire la jurisprudenţa referitoare la autorizările „în etape”

31. Un aspect specific care trebuie discutat şi care a fost evocat în special în observaţiile scrise prezentate de Comisie priveşte aplicabilitatea în prezenta speţă a jurisprudenţei Curţii referitoare la autorizările „în etape”. Conform acestei jurisprudenţe, inclusiv o dispoziţie privind autorizarea care nu se referă direct la o activitate supusă procedurii de evaluare a efectelor asupra mediului în sensul anexelor la directivă poate impune efectuarea unei evaluări a efectelor în cazul în care aceasta constituie o „etapă” a unei „proceduri de autorizare” [19]. Mai exact, în cazul în care dreptul naţional prevede o procedură de autorizare împărţită în mai multe etape, una constând într-o decizie principală şi cealaltă într-o decizie de punere în aplicare, în principiu, decizia principală este cea care trebuie să fie însoţită de o evaluare a efectelor, chiar şi în cazul în care actul care autorizează executarea activităţilor ce ar putea avea efecte semnificative asupra mediului este decizia de punere în aplicare [20].

32. Nu există niciun motiv pentru a repune în discuţie jurisprudenţa Curţii şi, prin urmare, este de competenţa instanţei de trimitere să stabilească dacă sunt întrunite condiţiile pentru aplicarea acesteia, în temeiul examinării procedurii de autorizare prevăzute de dreptul naţional.

33. Considerăm însă esenţial să evidenţiem un element important care ar putea exclude posibilitatea aplicării acestei jurisprudenţe în prezenta speţă. Facem referire la faptul că, atunci când a apreciat că o autorizaţie

19 — Hotărârea Abraham şi alţii, citată la nota de subsol 7 (punctele 25 şi 26). În această privinţă, decizia menţionată reprezintă continuarea logică a unei serii de decizii anterioare ale Curţii, în special a Hotărârii din 18 iunie 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (C-81/96, Rec., p. I-3923, punctul 20), şi a Hotărârii din 7 ianuarie 2004, Wells (C-201/02, Rec., p. I-723, punctul 52).

20 — Hotărârea Wells (citată la nota de subsol 19, punctul 52). Totuşi, nu ar fi conformă dreptului Uniunii o dispoziţie naţională care ar impune efectuarea evaluării efectelor asupra mediului *întotdeauna şi numai* în faza de autorizare iniţială şi niciodată în faza ulterioară de punere în aplicare: a se vedea Hotărârea din 4 mai 2006, Comisia/Regatul Unit (C-508/03, Rec., p. I-3969, punctele 104 şi 105).

acordată în baza dreptului național poate fi considerată o etapă a unei proceduri de autorizare divizate în mai multe etape, Curtea a afirmat aceasta în contextul unei proceduri *destinate, în definitiv, desfășurării activităților incluse fie în definiția de proiect, fie într-una din procedurile menționate în anexele la directivă*.

34. Cu alte cuvinte, autorizația care trebuie să fie însoțită de o evaluare a efectelor asupra mediului nu este o autorizație oarecare, ci o autorizație care se emite ca parte dintr-o procedură *al cărei rezultat final îl reprezintă o activitate care, potrivit directivei, este supusă obligației de a efectua evaluarea efectelor*. Sensul directivei ar fi complet denaturat dacă, prin aplicarea jurisprudenței referitoare la autorizările în mai multe etape, s-ar ajunge în final la a impune evaluarea efectelor asupra mediului atunci când lipsesc condițiile materiale pentru efectuarea acesteia, și anume, în lipsa unuia dintre proiectele pentru care directiva impune evaluarea efectelor.

35. Trebuie remarcat faptul că obiectivul fundamental al acestei jurisprudențe este acela de a evita riscul ca diferitele proceduri de autorizare naționale să creeze lacune reale în aplicarea directivei. Acest lucru s-ar putea întâmpla dacă procedura de evaluare a efectelor: a) ar fi plasată într-o fază în care ar fi lipsită de orice sens, întrucât decizia de a executa lucrările a fost luată anterior; b) ar fi chiar eludată, susținându-se că o anumită autorizare a unui proiect care intră sub incidența directivei ar fi în realitate doar un act de punere în aplicare a unei decizii precedente, adoptată într-un moment în care directiva nu era aplicabilă [21]. Pentru aceste motive, în cazul procedurilor de autorizare divizate în mai multe etape, poate fi necesar ca evaluarea efectelor să aibă loc anterior, de exemplu, încă din momentul programării preliminare, deși autorizația efectivă urmează a fi eliberată doar la un moment ulterior.

36. Jurisprudența referitoare la autorizările divizate în mai multe etape se înscrie, așadar, în logica hotărârilor prin care Curtea a dorit să împiedice eludarea directivei sau, în orice caz, privarea acesteia de sens. Alte exemple tipice de afirmații jurisprudențiale care se încadrează în aceeași ordine de idei le constituie hotărârile referitoare la fracționarea artificială a proiectelor cu scopul de a evita atingerea pragurilor stabilite prin directivă sau prin normele legale naționale [22], precum și hotărârile care au evidențiat domeniul de aplicare limitat al marjei de apreciere acordate statelor

21 — Aceasta era situația de fapt în cauza în care a fost pronunțată Hotărârea Wells, citată la nota de subsol 19.

22 — A se vedea, de exemplu, Hotărârea din 21 septembrie 1999, Comisia/Irlanda (C-392/96, Rec., p. I-5901, punctul 76).

cu privire la proiectele menţionate în anexa II la directivă [23].

37. Astfel cum am observat însă, în prezenta cauză, autorizaţia de mediu pentru administrarea aeroportului din Bruxelles nu implică nicio modificare fizică a aeroportului însuşi şi *nici nu constituie o etapă a unei proceduri care ar putea conduce la o asemenea modificare*. Aeroportul din Bruxelles funcţionează de multe decenii, încă dinainte de a fi fost aprobate atât normele privind studiul de evaluare a efectelor asupra mediului, cât şi normele naţionale privind autorizaţia de mediu. De aceea, nu există, după cât se pare, niciun „proiect" pentru care procedura de evaluare a efectelor să fie obligatorie în sensul directivei.

38. În consecinţă, jurisprudenţa referitoare la procedurile de autorizare divizate în mai multe etape nu este, în opinia noastră, aplicabilă în acest caz, deoarece eliberarea autorizaţiei de mediu care face obiectul litigiului nu are legătură cu niciunul dintre proiectele menţionate în directivă, nici prezent, nici viitor şi nici trecut.

39. Încheind, aşadar, examinarea primei întrebări preliminare, propunem Curţii să răspundă declarând că, în împrejurări precum cele din prezenta cauză, o autorizaţie pentru administrarea unui aeroport, care nu implică nicio modificare fizică a structurii aeroportuare, nu intră în sfera de aplicare a Directivei privind evaluarea efectelor asupra mediului.

C — *Cu privire la a doua şi la a treia întrebare preliminară*

40. Având în vedere răspunsul negativ la prima întrebare preliminară, dublu motivat, mai exact, în temeiul lipsei unui „proiect" în sensul directivei şi al imposibilităţii de a include simpla „administrare" în noţiunea „construire" a unui aeroport, în opinia noastră, nu mai

23 — După cum se ştie, pentru proiectele menţionate în anexa II, directiva prevede că statele trebuie să determine, fie prin examinare de la caz la caz, fie stabilind praguri sau criterii, în ce cazuri este obligatorie efectuarea evaluării efectelor asupra mediului. Jurisprudenţa Curţii a precizat însă că un stat nu poate fixa praguri pornind doar de la dimensiunile proiectelor, fără a lua în considerare, de exemplu, natura şi/sau localizarea acestora: a se vedea Hotărârea Comisia/Irlanda (citată la nota de subsol 22, punctele 65-67). Mai mult, astfel de praguri nu pot avea ca efect excluderea anticipată de la obligaţia de a realiza evaluarea efectelor a unor întregi categorii de proiecte: a se vedea Hotărârea WWF şi alţii, citată la nota de subsol 17 (punctul 37).

este necesară examinarea celei de a doua și a celei de a treia întrebări.

41. Astfel cum am indicat, aceste două întrebări nu mai prezintă relevanță în cazul în care se acceptă premisa că simpla administrare a unui aeroport, neînsoțită de nicio activitate care să modifice structura fizică a acestuia, nu constituie „construire" de aeroporturi în sensul punctului 7 din anexa I la directivă.

42. Cu toate acestea, în cazul în care răspunsul la prima întrebare ar fi unul mergând în sens opus, soluția pentru celelalte două întrebări poate fi identificată cu ușurință în jurisprudența Curții.

43. În mod deosebit, faptul că o activitate care reprezintă un proiect în sensul directivei este supusă unei autorizări periodice nu se opune în principiu obligației de a efectua evaluarea efectelor asupra mediului ale activității în cauză [24] cu ocazia fiecărei reînnoiri.

44. De asemenea, dacă s-ar admite că „administrarea" unui aeroport înseamnă „construire" în sensul directivei, faptul că aeroportul a fost dat în funcțiune înainte de momentul care marchează începutul aplicabilității normelor privind evaluarea efectelor asupra mediului nu este relevant. Astfel, elementul determinant ar fi acela că reînnoirea autorizației pentru exercitarea activității care impune evaluarea efectelor (activitate care, în această ipoteză, ar fi administrarea aeroportului) este ulterioară datei la care au intrat în vigoare normele în materie [25]. În mod contrar, dacă Directiva este interpretată (astfel cum am propus mai sus) în sensul că doar activitățile care aduc modificări fizice structurii respective pot constitui o „construire" a unui aeroport, faptul că structura a existat înainte de intrarea în vigoare a normelor privind evaluarea efectelor o exclude automat din domeniul de aplicare al respectivei obligații. Această observație rămâne valabilă, desigur, doar până când structura în cauză va face obiectul unor lucrări de construcție și/sau de modificare [26].

24 — A se vedea, prin analogie, Hotărârea Waddenvereniging și Vogelbeschermingsvereniging (citată la nota de subsol 8, punctul 28).

25 — A se vedea Hotărârea din 11 august 1995, Comisia/Germania (C-431/92, Rec., p. I-2189, punctul 32), și Hotărârea Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (citată la nota de subsol 19, punctul 27).

26 — Jurisprudența Curții privind limitele aplicării în timp a normelor în materie de evaluare a efectelor este constantă: a se vedea, de exemplu, Hotărârea din 9 august 1994, Bund Naturschutz in Bayern și alții (C-396/92, Rec., p. I-3717), și Hotărârea Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (citată la nota de subsol 19, punctul 23). De altfel, potrivit indicațiilor oferite în cadrul ședinței, aeroportul din Bruxelles ar fi făcut deja obiectul unei evaluări a efectelor asupra mediului cu ocazia modificărilor anterioare ale instalațiilor sale.

IV — Concluzie

45. În baza considerațiilor de mai sus, propunem Curții să răspundă la întrebările preliminare adresate de Raad van State după cum urmează:

„Nu intră în sfera de aplicare a Directivei 85/337/CEE a Consiliului din 27 iunie 1985 privind evaluarea efectelor anumitor proiecte publice și private asupra mediului o autorizație privind administrarea unui aeroport care nu implică nicio modificare fizică a structurii aeroportuare."