ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
21 de Janeiro de 1999 *

No processo C-150/97,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Francisco de Sousa Fialho, membro do Serviço Jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Portuguesa, representada por Luís Fernandes, director do Serviço dos Assuntos Jurídicos da Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários, e Pedro Portugal, consultor da Direcção-Geral do Ambiente, na qualidade de agentes, Rua da Cova da Moura n.º 1, Lisboa,

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não adoptar, no prazo fixado, todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar pleno e correcto cumprimento à 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 República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 189.º, terceiro parágrafo, do Tratado CE, bem como por força do artigo 12.º da referida directiva,

* Língua do processo: português.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, J. C. Moitinho de Almeida, C. Gulmann, L. Sevón (relator) e M. Wathelet, juízes,

advogado-geral: J. Mischo,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 13 de Outubro de 1998,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Abril de 1997, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não adoptar, no prazo fixado, todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar pleno e correcto cumprimento à 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 seguir «directiva»), a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado CE, bem como por força do artigo 12.° da referida directiva.

2 O artigo 12.°, n.° 1, da directiva prevê que os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para dar cumprimento às suas disposições no prazo de três anos a contar da sua notificação, que ocorreu em 3 de Julho de 1985.

3 Se bem que a República Portuguesa só tenha aderido às Comunidades Europeias com efeitos em 1 de Janeiro de 1986, estava obrigada, por força dos artigos 392.° e 395.° do Acto relativo às condições de adesão do Reino de Espanha e da República Portuguesa e às adaptações dos Tratados (JO 1985, L 302, p. 23), a pôr em vigor as medidas necessárias à execução da directiva o mais tardar em 3 de Julho de 1988.

4 O Governo português comunicou à Comissão diplomas que, em sua opinião, garantiam a transposição da directiva, a saber

— a Lei n.° 11/87, de 7 de Abril de 1987 (Lei de Bases do Ambiente);

— o Decreto-Lei n.° 186/90, de 6 de Junho de 1990;

— o Decreto Regulamentar n.° 38/90, de 27 de Novembro de 1990, e

— o Decreto Regulamentar Regional n.° 14/91/M, de 16 de Agosto de 1991, que aprova as adaptações necessárias à execução, na região da Madeira, do Decreto-Lei n.° 186/90 e do Decreto Regulamentar n.° 38/90.

5 Considerando no entanto que tais diplomas não garantiam uma transposição exaustiva da directiva, a Comissão indicou ao Governo português as razões por que considerava que a transposição não era exaustiva e, por carta de 25 de Janeiro de 1993, notificou este governo para lhe apresentar as suas observações no prazo de dois meses.

6 O Governo português transmitiu as suas observações à Comissão tendo, nomeadamente, assinalado a adopção de uma nova regulamentação.

7 Considerando que esta nova regulamentação garantia uma transposição parcial da directiva, a Comissão desistiu de uma parte dessas acusações, mas, em contrapartida, dirigiu à República Portuguesa, em 6 de Agosto de 1996, um parecer fundamentado relativo às acusações que mantinha.

8 A República Portuguesa informou a Comissão, por carta de 17 de Dezembro de 1996, de que tinha sido constituído um grupo de trabalho para elaborar os textos legislativos necessários com vista a resolver as questões suscitadas pela Comissão.

9 Não tendo recebido os textos legislativos anunciados, a Comissão intentou a presente acção.

10 Na sua petição, a Comissão invocava nove acusações contra a regulamentação portuguesa.

11 Em 23 de Outubro de 1997, a República Portuguesa comunicou ao Tribunal de Justiça o Decreto-Lei n.° 278/97, que altera o Decreto-Lei n.° 186/90, de 6 de Junho de 1990 (*Diário da República* n.° 233/97, I série A, de 8 de Outubro de 1997), bem como o Decreto Regulamentar n.° 42/97, que altera o Decreto Regulamentar n.° 38/90, de 27 de Novembro de 1990 (*Diário da República* n.° 235/97, I série B, de 10 de Outubro de 1997).

12 Após exame destas disposições nacionais de transposição, a Comissão informou o Tribunal, por carta de 30 de Junho de 1998, que desistia parcialmente da sua acção, mantendo apenas uma acusação.

13 Com esta acusação, a Comissão censura à República Portuguesa o facto de, segundo o artigo 11.°, n.° 2, do Decreto-Lei n.° 186/90, este diploma não se aplicar aos projectos cujo processo de aprovação já estava em curso na data da sua entrada em vigor, ou seja, em 7 de Junho de 1990, quando as disposições da directiva devem, por força dos seus artigos 2.°, n.° 1, e 12.°, n.° 1, aplicar-se sempre que seja necessário tomar uma decisão sobre um pedido de autorização a partir de 3 de Julho de 1988. Segundo a Comissão, a República Portuguesa não pode invocar o princípio da segurança jurídica para justificar o facto de a nova regulamentação não se aplicar aos pedidos em exame, porque, enquanto não for tomada uma decisão administrativa quanto aos projectos apresentados, não existem direitos adquiridos para os donos da obra.

14 Na sua carta de desistência, a Comissão precisa que o Decreto-Lei n.° 278/97 não alterou esta situação. Pede assim que seja declarado o incumprimento quanto a este aspecto nos termos da sua petição.

15 Nas suas observações relativas ao pedido de desistência parcial da Comissão, a República Portuguesa sublinha que a lei não foi tornada retroactiva por respeito do princípio da segurança jurídica, consagrado no artigo 12.° do Código Civil português, nos termos do qual a lei só dispõe para o futuro. Qualquer excepção a este princípio tem que ser seriamente ponderada e os interesses legalmente protegidos ou as legítimas expectativas dos particulares nunca podem ser postos em causa.

16 Acrescenta que os projectos abrangidos pelo artigo 11.° do Decreto-Lei n.° 186/90, ou seja, os projectos cujos pedidos de aprovação foram apresentados depois 3 de Julho de 1988, mas antes da data de entrada em vigor da regulamentação nacional, eram pouco numerosos e foram todos objecto de um relatório sobre as incidências ambientais.

17 No que diz respeito ao Decreto-Lei n.° 278/97, a República Portuguesa alega que teve o cuidado de apenas excluir da aplicação retroactiva aquelas disposições que implicariam grave lesão dos direitos e legítimas expectativas dos particulares sujeitos das obrigações decorrentes da legislação em causa.

18 Quanto a este ponto, recorde-se que o Tribunal já declarou, no acórdão de 9 de Agosto de 1994, Bund Naturschutz in Bayern e o. (C-396/92, Colect., p. I-3717), que o artigo 12.°, n.° 1, da directiva deve ser interpretado no sentido de que não permite a um Estado-Membro, que a transpôs na sua ordem jurídica nacional depois de 3 de Julho de 1988, data do termo do prazo de transposição, dispensar, por meio de uma disposição transitória, das obrigações relativas à avaliação dos efeitos no ambiente exigida pela directiva os projectos cujo processo de aprovação tinha sido iniciado antes da entrada em vigor da lei nacional de transposição dessa directiva mas depois de 3 de Julho de 1988 (v. igualmente, neste sentido, acórdãos de 11 de Agosto de 1995, Comissão/Alemanha, C-431/92, Colect., p. I-2189, n.° 28; de 18 de Junho de 1998, Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, C-81/96, Colect., p. I-3923, n.ºs 23 a 28, e de 22 de Outubro de 1998, Comissão/Alemanha, C-301/95, Colect., p. I-6135, n.° 29).

19 Com efeito, nada na directiva permite interpretá-la no sentido de que autoriza os Estados-Membros a dispensar da obrigação de avaliação dos efeitos no ambiente os projectos cujos procedimentos de aprovação foram iniciados depois da data-limite de 3 de Julho de 1988 (acórdãos Bund Naturschutz in Bayern e o., já referido, n.° 18, e Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, já referido, n.° 22).

20 Quanto ao fundamento do Governo português assente na sua obrigação de respeitar o princípio da proibição de aplicação retroactiva da lei, saliente-se que a Comissão circunscreveu o seu pedido de declaração de incumprimento ao facto de a República Portuguesa não ter previsto a aplicação imediata da lei que transpõe a directiva aos pedidos apresentados à entidade nacional competente depois de 3 de Julho de 1988 e ainda pendentes no momento da entrada em vigor desta regulamentação nacional.

21 Além disso, recorde-se que resulta de uma jurisprudência constante que um Estado-Membro não pode invocar disposições, práticas ou situações da sua ordem jurídica interna para justificar o não respeito das obrigações e prazos fixados numa directiva (v., nomeadamente, acórdãos de 28 de Março de 1985, Comissão/Bélgica, 275/83, Recueil, p. 1097, n.° 10; de 28 de Maio de 1998, Comissão/Espanha, C-298/97, Colect., p. I-3301, n.° 14, e de 15 de Outubro de 1998, Comissão/Bélgica, C-326/97, Colect., p. I-6107, n.° 7).

22 Por fim, quanto ao fundamento assente no facto de os pedidos de aprovação apresentados depois de 3 de Julho de 1988, mas antes da data de entrada em vigor da regulamentação nacional, serem pouco numerosos e terem todos sido objecto de um relatório sobre as incidências ambientais, recorde-se que, mesmo que tal tenha acontecido, o desrespeito por um Estado-Membro de uma obrigação imposta por uma regra de direito comunitário é, em si mesmo, constitutivo de um incumprimento, sendo irrelevante a consideração de que esse desrespeito não tem consequências negativas (acórdão de 27 de Novembro de 1990, Comissão/Itália, C-209/88, Colect., p. I-4313, n.° 14).

23 Nestas condições, conclui-se que, ao adoptar uma disposição transitória prevendo que uma regulamentação nacional de transposição da directiva adoptada depois de 3 de Julho de 1988, data do termo do prazo de transposição, não é aplicável aos projectos cujo processo de aprovação tinha sido iniciado antes da entrada em vigor

da lei nacional de transposição desta directiva, mas depois de 3 de Julho de 1988, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva.

Quanto às despesas

24 Por força do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Além disso, o artigo 69.°, n.° 5, prevê que, em caso de desistência, a pedido da parte que desiste, as despesas são suportadas pela parte contrária se tal se justificar tendo em conta a atitude desta última.

25 A Comissão pede que, apesar do seu pedido de desistência parcial, a República Portuguesa seja condenada nas despesas, uma vez que esta desistência parcial se deveu à atitude desta última.

26 Atendendo a que a desistência parcial da Comissão se deveu à atitude da República Portuguesa, que adoptou uma regulamentação de transposição da directiva depois da propositura da acção, e atendendo a que este Estado-Membro foi vencido quanto à acusação subsistente na sequência desta desistência, há que condenar a República Portuguesa nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **Ao adoptar uma disposição transitória prevendo que uma regulamentação nacional de transposição 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, adoptada depois de 3 de Julho de 1988, data do termo do prazo de transposição, não é aplicável aos projectos cujo processo de aprovação tinha sido iniciado antes da entrada em vigor da lei nacional de transposição desta directiva, mas depois de 3 de Julho de 1988, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva.**

2) **A República Portuguesa é condenada nas despesas.**

Puissochet Moitinho de Almeida Gulmann

Sevón Wathelet

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 21 de Janeiro de 1999.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

J.-P. Puissochet