ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

9 de Novembro de 2006 *

No processo C-216/05,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 17 de Maio de 2005,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por X. Lewis, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

Irlanda, representada por D. O'Hagan, na qualidade de agente, assistido por B. Murray, SC, e por G. Simons, BL, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandada,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, P. Kūris, J. Klučka, R. Silva de Lapuerta (relatora) e J. Makarczyk, juízes,

advogada-geral: C. Stix-Hackl,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 25 de Abril de 2006,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 22 de Junho de 2006,

profere o presente

Acórdão

1 Na petição, a Comissão das Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que, ao submeter a total e efectiva participação do público em determinadas avaliações de impacte ambiental ao pagamento prévio de taxas, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do disposto nos artigos 6.° e 8.° 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), alterada pela Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997 (JO L 73, p. 5, a seguir «Directiva 85/337»).

Quadro jurídico

Direito comunitário

2 Nos termos do sexto considerando da Directiva 85/337, «a aprovação dos projectos públicos e privados que possam ter um impacto significativo no ambiente só deveria ser concedida após uma avaliação prévia dos efeitos significativos que estes projectos possam ter no ambiente; [...] esta avaliação deve efectuar[-se] com base na informação adequada fornecida pelo dono da obra e eventualmente completada pelas autoridades e pelo público a quem o projecto diga respeito».

3 Assim, o artigo 6.° da mesma directiva dispõe:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para assegurar que as autoridades a quem o projecto possa interessar, em virtude da sua responsabilidade específica em matéria de ambiente, tenham a possibilidade de emitir o seu parecer sobre as informações fornecidas pelo dono da obra e sobre o pedido de aprovação. Para o efeito, os Estados-Membros designarão as autoridades a consultar, em geral ou caso a caso. As informações reunidas nos termos do artigo 5.° devem ser transmitidas a essas autoridades. As regras relativas à consulta serão fixadas pelos Estados-Membros.

2. Os Estados-Membros deverão assegurar que todos os pedidos de aprovação e informações obtidos nos termos do artigo 5.° sejam postos à disposição do público num prazo razoável, para que o público em causa tenha a possibilidade de dar o seu parecer antes de ser emitida a autorização.

3. As modalidades de informação e de consulta são definidas pelos Estados-Membros que, em função das características particulares dos projectos ou dos locais em questão, podem nomeadamente:

— definir o público interessado,

— precisar os locais onde podem ser consultadas as informações,

— especificar o modo de informação do público, por exemplo, por meio de afixação no âmbito de uma zona determinada, de publicação nos jornais locais, de organização de exposições com planos, desenhos, quadros, gráficos e modelos,

— determinar a forma de consulta do público, por exemplo, por escrito e por inquérito público,

— fixar os prazos adequados para as diversas fases do processo, a fim de assegurar que seja tomada uma decisão num período de tempo razoável.»

4 O artigo 8.º da Directiva 85/337 estabelece que «[o]s 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

5 A Section 33 da Lei irlandesa de planeamento e de desenvolvimento de 2000 (Planning and Development Act 2000, a seguir «Lei de 2000») dispõe:

«(1) O Ministro decretará através de regulamento as disposições processuais e de administração que considere necessárias ou oportunas relativamente aos pedidos de autorização de ordenamento.

(2) Sem prejuízo do carácter geral da Subsection (1), os regulamentos adoptados ao abrigo da presente Section podem prever disposições para:

[...]

(c) permitir que as pessoas apresentem sugestões ou observações mediante o pagamento da taxa prescrita e no prazo fixado;

[...]»

6 Nos termos da Section 130(1)(a) da mesma lei, «[q]ualquer pessoa que não seja parte pode apresentar por escrito à comissão de recurso articulados ou observações a respeito de um recurso ou de um reenvio diferente do previsto na Section 96(5)».

7 A Section 144 da Lei de 2000 estabelece:

«(1) Sob reserva da aprovação pelo Ministro, a comissão de recurso pode fixar as taxas exigíveis em caso de recurso, de reenvio, de pedido ao abrigo da Section 37(5), de apresentação de articulados ou observações à comissão ao abrigo da Section 134, e pode prever o pagamento de taxas diferentes consoante as classes e categorias de recursos e de reenvios, a isenção do pagamento de taxas em determinadas circunstâncias e a renúncia, a reposição ou o reembolso das taxas, no todo ou em parte, em determinadas circunstâncias.

(2) A comissão de recurso reanalisará de tempos a tempos, no mínimo, uma vez cada três anos, as taxas fixadas ao abrigo da Subsection (1), tendo em conta a evolução do índice dos preços de consumo desde a fixação das taxas em vigor, e pode alterar as taxas em função dos resultados dessa análise, sem que seja necessária a aprovação do Ministro referida na Subsection (1).

[...]

(4) Quando a comissão de recurso fixe ou altere as taxas nos termos da presente Section, publicá-las-á em, pelo menos, um jornal de divulgação nacional, o mais tardar oito semanas antes da sua entrada em vigor.

[...]

(6) A comissão de recurso fixará, para a realização de cópias nos termos da Section 5 (6)(a), uma taxa que não excederá o custo da sua realização.»

Matéria de facto e fase pré-contenciosa

8 Na sequência de duas denúncias enviadas à Comissão em 2000 relativas a disposições legislativas irlandesas em matéria de ordenamento do território então em fase de projecto, a Comissão solicitou às autoridades irlandesas, por carta de 29 de Agosto de 2000, que se pronunciassem sobre determinados aspectos dos referidos projectos, em especial o relativo ao pagamento de taxas como requisito prévio da tomada em consideração da opinião do público no âmbito dos processos de aprovação de planos de ordenamento.

9 Após ter notificado a Irlanda para lhe apresentar as suas observações sobre a compatibilidade de tais taxas com o exercício do direito de participação do público previsto nos artigos 6.° e 8.° da Directiva 85/337, a Comissão emitiu um parecer fundamentado, em 23 de Janeiro de 2003, convidando esse Estado-Membro a adoptar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua recepção.

10 Por considerar que a resposta da Irlanda ao referido parecer não era satisfatória, a Comissão intentou a presente acção.

Quanto à acção

Argumentos das partes

11 A Comissão invoca um único fundamento para a sua acção, baseado na violação do artigo 6.º da Directiva 85/337 e, em consequência, do artigo 8.º desta, devido ao facto de a legislação irlandesa fazer depender a participação do público em determinadas avaliações dos efeitos no ambiente do pagamento prévio de taxas de participação.

12 Na fundamentação desta acusação, a Comissão baseia a violação do referido artigo 6.º em quatro argumentos.

13 Em primeiro lugar, a Comissão refere que nenhuma disposição expressa da Directiva 85/337 autoriza a cobrança dessas taxas, ao passo que outras directivas em matérias vizinhas, tal como a Directiva 90/313/CEE do Conselho, de 7 de Junho de 1990, relativa à liberdade de acesso à informação em matéria de ambiente (JO L 158, p. 56), autorizam expressamente a cobrança de uma taxa.

14 Em segundo lugar, de acordo com a Comissão, a cobrança de tais taxas é contrária à economia e à finalidade da Directiva 85/337, que visa completar as avaliações dos impactos ambientais com informações apropriadas, na medida em que a exigência de pagamento dessas taxas no âmbito de processos de aprovação de planos de ordenamento pode ter como efeito dissuadir o público, que constitui uma das fontes de informação primordiais, de participar no processo decisório ou tornar a sua participação mais difícil.

15 Em terceiro lugar, segundo a Comissão, a formulação do artigo 6.°, n.os 2 e 3, da Directiva 85/337 não autoriza a interpretação defendida pela Irlanda. A este respeito, a Comissão considera que a imposição de taxas de participação como «modalidades» da consulta do público não pode ser entendida como fazendo parte do que é razoavelmente necessário para a execução do artigo 6.°, n.° 2, dessa directiva.

16 Em quarto lugar, a Comissão considera que, ao impor as referidas taxas, a Irlanda criou, efectiva ou potencialmente, um obstáculo ao exercício dos direitos conferidos ao público pelo artigo 6.°, n.° 2, da Directiva 85/337, especialmente para pessoas que têm rendimentos escassos.

17 A violação do artigo 8.° da referida directiva resulta do facto de que, ao impor o pagamento de taxas de participação proibidas pelo artigo 6.° da mesma directiva, a Irlanda não garante a tomada em consideração, nos processos de aprovação de projectos que possam ter efeitos significativos no ambiente, da opinião das pessoas do público que não podem pagar os direitos de participação.

18 Na sua contestação, a Irlanda refuta cada um dos argumentos alegados pela Comissão como fundamento da acusação relativa à violação do artigo 6.° da Directiva 85/337.

19 No que respeita ao primeiro argumento, a Irlanda considera que, uma vez que a base legal da referida directiva é o artigo 235.° do Tratado CEE (que passou a artigo 235.° do Tratado CE, ele próprio actual artigo 308.° CE), os limites e o alcance da competência comunitária são determinados pelos termos expressos dessa directiva. Por conseguinte, as proibições que dela não constam explicitamente não podem ser

dela deduzidas. O princípio da subsidiariedade no exercício das competências comunitárias e a margem discricionária de que os Estados-Membros dispõem na transposição de uma directiva reforçam esta tese.

20 Quanto ao argumento segundo o qual as taxas de participação previstas pela legislação irlandesa são contrárias ao objectivo e ao espírito da Directiva 85/337, a Irlanda alega que a sua instituição não se opõe ao princípio da participação do público, instituído por essa directiva, mas visa, pelo contrário, facilitar essa participação na medida em que permite que as autoridades locais recebam uma contribuição para os custos de gestão do sistema de informação e de consulta do público.

21 No que respeita ao terceiro argumento da Comissão, a Irlanda refere que a redacção do artigo 6.º, n.º 3, da Directiva 85/337 habilita em especial os Estados-Membros a definir as modalidades de informação e de consulta do público, e alega que compete à Comissão demonstrar que essas modalidades, tais como estabelecidas por um Estado-Membro, impedem a realização do objectivo da referida directiva.

22 Quanto ao último argumento apresentado pela Comissão, a Irlanda contesta que as taxas em causa possam constituir um obstáculo para as pessoas que têm rendimentos escassos, salientando que as mesmas são cobradas para fins administrativos e que são razoáveis, tanto no seu princípio como no seu montante.

23 Por último, uma vez que o incumprimento do artigo 8.º da Directiva 85/337 denunciado pela Comissão é exclusivamente deduzido da alegada violação do artigo 6.º dessa directiva devido à imposição das taxas de participação em causa, esta alegação deve também ser julgada improcedente na sequência da verificação da inexistência de violação do referido artigo 6.º

Apreciação do Tribunal de Justiça

24 No âmbito da alegada violação do artigo 6.º da Directiva 85/337, a Comissão aduz, em primeiro lugar, o argumento de que a Irlanda só podia cobrar uma taxa se a directiva o previsse expressamente. Tal tese não pode ser acolhida.

25 Com efeito, nos termos do artigo 249.º, terceiro parágrafo, CE, «[uma] directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios».

26 Essa disposição deve ser interpretada no sentido de que, aquando da transposição de uma directiva, os Estados-Membros têm a obrigação de assegurar a sua plena eficácia, ao mesmo tempo que dispõem de uma ampla margem de apreciação quanto à escolha dos meios (v., neste sentido, acórdão de 25 de Julho de 1991, Emmott, C-208/90, Colect., p. I-4269, n.º 18).

27 Em especial, o argumento que a Comissão retira da circunstância de, em matérias vizinhas, tanto a Directiva 90/313 como a Directiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de Janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Directiva 90/313 (JO L 41, p. 26), preverem expressamente, no seu artigo 5.º, que os Estados-Membros podem cobrar tais taxas, não é pertinente. Com efeito, basta referir, como fez a advogada-geral no n.º 34 das suas conclusões, que o facto de a cobrança de taxas ser expressamente permitida por uma outra directiva não permite retirar a conclusão de carácter geral de que o legislador comunitário só pretendeu autorizar a cobrança de taxas nos casos expressamente previstos.

28 Daqui resulta que a tese da Comissão segundo a qual a Irlanda não pode exigir o pagamento das taxas em causa na medida em que a Directiva 85/337 não contém qualquer disposição expressa que autorize a cobrança de taxas de participação é inconciliável com a liberdade de escolha que resulta do artigo 249.°, terceiro parágrafo, CE.

29 Por conseguinte, este primeiro argumento não pode ser acolhido.

30 Através do seu terceiro argumento, que há que analisar em segundo lugar, a Comissão alega que a Irlanda, ao instituir as taxas de participação em causa como «modalidade» de consulta do público, ultrapassou a margem de apreciação que o artigo 6.°, n.os 2 e 3, da Directiva 85/337 concede. Assim, sugere que se avalie a validade da medida em causa à luz da sua necessidade para a execução dessas disposições.

31 Resulta do artigo 6.°, n.° 2, da referida directiva que os Estados-Membros deverão assegurar que o público em causa tenha a possibilidade de dar o seu parecer antes de ser emitida uma autorização para um projecto. Nos termos do seu n.° 3, cada Estado-Membro tem o poder de definir as modalidades dessa consulta. A esse respeito, este número enumera uma série de faculdades concedidas aos Estados-Membros, sem que esta enumeração tenha carácter exaustivo, tal como resulta do termo «nomeadamente».

32 Essa redacção indica que o legislador comunitário teve a intenção, não de limitar os poderes dos Estados-Membros no âmbito da determinação das modalidades de

consulta do público, mas, pelo contrário, de atribuir aos Estados-Membros uma ampla margem de apreciação na definição das referidas modalidades.

33 No âmbito desta definição, em princípio permite-se que os Estados-Membros cobrem uma taxa de participação como a que está em causa desde que, no entanto, esta não constitua um obstáculo ao exercício dos direitos de participação que decorrem do artigo 6.°, n.° 2, da Directiva 85/337.

34 Nesta perspectiva, a tese da Comissão segundo a qual a imposição das taxas em causa não é necessária para executar o artigo 6.°, n.° 2, da Directiva 85/337 não é pertinente. Com efeito, a referida directiva não sujeita o exercício, pelos Estados-Membros, do poder de apreciação que lhes é conferido pelo seu artigo 6.°, n.° 3, a um requisito de necessidade.

35 No âmbito dos seus segundo e quarto argumentos, que cabe analisar em conjunto, a Comissão alega que as taxas em causa são contrárias à economia e à finalidade da Directiva 85/337, na medida em que impedem o exercício dos direitos conferidos ao público por essa directiva.

36 O sexto considerando da Directiva 85/337 estabelece que a avaliação prévia dos efeitos que determinados projectos possam ter no ambiente se efectua «com base na informação adequada fornecida pelo dono da obra e eventualmente completada pelas autoridades e pelo público a quem o projecto diga respeito».

37 Resulta desse considerando, tal como do artigo 6.°, n.° 2, da referida directiva, que um dos objectivos desta é permitir que o público em causa possa dar o seu parecer no âmbito dos processos de aprovação de projectos que possam ter um impacto significativo no ambiente.

38 A este respeito, há que referir que o artigo 6.°, n.° 3, da Directiva 85/337 permite que os Estados-Membros sujeitem a participação do público interessado no projecto a determinados requisitos. Assim, segundo a referida disposição, os Estados-Membros podem definir as modalidades de informação e de consulta e, designadamente, determinar qual o público interessado bem como especificar a forma como o referido público pode ser informado e consultado.

39 Por outro lado, contrariamente ao que foi alegado pela Comissão, essa abordagem é reforçada pela regulamentação em domínios estreitamente ligados à Directiva 85/337.

40 Assim, tanto a Directiva 90/313 como a Directiva 2003/4 referem, respectivamente nos seus sétimo e oitavo considerandos, a necessidade de garantir que qualquer pessoa singular ou colectiva da Comunidade Europeia tenha direito de acesso à informação sobre ambiente na posse das autoridades públicas ou detida em seu nome.

41 O artigo 5.° de cada uma das referidas directivas estabelece que os Estados-Membros podem fazer depender a comunicação da informação do pagamento de uma taxa

sem que, no entanto, esta não possa exceder um montante razoável. Essas regulamentações demonstram que, no espírito do legislador comunitário, a cobrança de uma taxa de montante razoável não é incompatível com a garantia de acesso às informações.

42 Resulta do exposto que a cobrança de uma taxa administrativa não é, em si mesma, incompatível com a finalidade da Directiva 85/337.

43 Embora a Directiva 85/337 não se oponha a taxas como as que impõe a regulamentação nacional em causa no presente processo, estas não podem, no entanto, ser fixadas a um nível tal que sejam susceptíveis de impedir a referida directiva de produzir a sua plena eficácia, em conformidade com o objectivo por ela prosseguido (v., neste sentido, acórdão de 8 de Março de 2001, Comissão/França, C-97/00, Colect., p. I-2053, n.º 9).

44 Tal ocorre quando, devido ao seu montante, uma taxa é susceptível de constituir um obstáculo ao exercício dos direitos de participação que decorrem do artigo 6.º da Directiva 85/337.

45 A este respeito, relativamente ao montante das taxas em causa, a saber, 20 EUR no âmbito dos processos perante as autoridades locais e 45 EUR ao nível da comissão de recurso, não se pode considerar que esse montante constitua um obstáculo dessa natureza. Por outro lado, a Comissão não pôde infirmar o argumento da Irlanda de que o nível do referido montante se justifica à luz dos custos administrativos gerados pelo tratamento das observações das pessoas interessadas.

46 À luz das considerações expostas, os argumentos da Comissão segundo os quais as taxas em causa são contrárias à economia e à finalidade da Directiva 85/337 devem ser afastados.

47 Por último, a Comissão contesta ainda a validade das taxas em causa devido ao facto de a Lei de 2000 habilitar o ministro competente e a comissão de recurso a fixar o montante destas sem limitar nem definir de forma mais precisa o exercício dessa competência.

48 A este respeito, basta indicar que essa delegação é, em princípio, matéria da competência do direito nacional e não é, em si mesma criticável à luz da Directiva 85/337. No entanto, os montantes fixados no exercício dessa delegação devem ser compatíveis com a referida directiva. Ora, tal como já foi observado, a análise dos argumentos apresentados pela Comissão não revelou que tal não ocorra no que respeita ao montante das taxas objecto do presente processo.

49 Nestas condições, há que considerar que a acusação baseada na violação do artigo 6.° da Directiva 85/337 é, na totalidade, desprovida de fundamento.

50 Uma vez que a alegação de violação do artigo 8.° da referida directiva é exclusivamente baseada na violação do seu artigo 6.°, impõe-se concluir que o incumprimento também não foi provado a esse respeito.

Quanto às despesas

51 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Irlanda pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) A acção é julgada improcedente.

2) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.

Assinaturas