ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

12 de Maio de 2011 *

No processo C-115/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pelo Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Alemanha), por decisão de 5 de Março de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 27 de Março de 2009, no processo

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV

contra

Bezirksregierung Arnsberg,

sendo interveniente:

Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: J.-C. Bonichot (relator), presidente de secção, K. Schiemann, A. Arabadjiev, L. Bay Larsen e C. Toader, juízes,

advogado-geral: E. Sharpston,
secretário: C. Strömholm, administradora,

vistos os autos e após a audiência de 10 de Junho de 2010,

vistas as observações apresentadas:

— em representação da Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV, por D. Teßmer e B. W. Wegener, Rechtsanwälte,

— em representação da Bezirksregierung Arnsberg, por D. Bremecker, na qualidade de agente,

— em representação da Trianel Kohlekraftwerk Lünen GmbH & Co. KG, por C. Riese e U. Karpenstein, Rechtsanwälte,

— em representação do Governo alemão, por M. Lumma e B. Klein, na qualidade de agentes,

— em representação do Governo grego, por G. Karipsiadis, na qualidade de agente,

— em representação do Governo italiano, por G. Palmieri, na qualidade de agente, assistida por M. Russo, avvocato dello Stato,

— em representação da Comissão Europeia, por J.-B. Laignelot e G. Wilms, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 16 de Dezembro de 2010,

profere o presente

Acórdão

1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a interpretação 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), conforme alterada pela Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003 (JO L 156, p. 17, a seguir «Directiva 85/337»).

2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen eV (União para o Ambiente e a Protecção da Natureza da Alemanha, Secção da Renânia do

Norte-Vestefália, a seguir «União para o Ambiente») à Bezirksregierung Arnsberg, a respeito da autorização por esta concedida à Trianel Kohlekraftwerk GmbH & Co. KG (a seguir «Trianel») para a construção e a exploração de uma central eléctrica a carvão, em Lünen.

Quadro jurídico

Direito internacional

3 A Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, dita «Convenção de Aarhus», foi assinada em 25 de Junho de 1998 e aprovada, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de Fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (JO L 124, p. 1).

4 O artigo 9.º desta Convenção dispõe:

«[…]

2. Cada parte garantirá, nos termos da respectiva legislação nacional, que os membros do público em causa:

a) Que tenham um interesse suficiente; ou, em alternativa,

b) Cujo direito tenha sido ofendido, caso a lei de procedimento administrativo da parte o imponha como condição prévia,

tenham acesso a um recurso junto dos tribunais e/ou de outra instância independente instituída por lei, para impugnar a legalidade material e processual de qualquer decisão, acto ou omissão sujeita às disposições previstas no artigo 6.º e, salvo disposição em contrário no direito interno [e sem prejuízo do disposto no n.º 3], a outras disposições relevantes da presente convenção.

O interesse suficiente e a ofensa do direito serão determinados em conformidade com os requisitos do direito interno e com o objectivo de conceder ao público envolvido um amplo acesso à justiça nos termos da presente convenção. Para este fim, o interesse das organizações não governamentais que satisfaçam os requisitos mencionados no n.º 5 do artigo 2.º ser[á] considerad[o] suficient[e] para efeitos da alínea a). Presumir-se-á igualmente que tais organizações têm direitos susceptíveis de serem ofendidos para efeitos da alínea b).

O disposto no n.º 2 não exclui a possibilidade de interposição de recurso preliminar junto de uma autoridade administrativa e não prejudica o requisito do recurso judicial que consiste no esgotamento prévio dos recursos administrativos, caso tal requisito seja previsto no direito interno.

3. Além disso, e sem prejuízo dos processos de recurso referidos nos n.os 1 e 2, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais

destinados a impugnar os actos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respectivo direito interno do domínio do ambiente.

4. Além disso, e sem prejuízo do disposto no n.º 1, os processos referidos nos n.os 1, 2 e 3 deverão proporcionar soluções eficazes e adequadas, incluindo, se necessário, a reparação injuntiva do direito, ser justos, equitativos, céleres e não exageradamente dispendiosos. As decisões adoptadas em aplicação do presente artigo serão apresentadas ou registadas por escrito. As decisões dos tribunais e, quando possível, de outras instâncias, serão acessíveis ao público.

[…]»

Direito da União

Directiva 2003/35

5 O quinto considerando da Directiva 2003/35 refere que a legislação comunitária deve ser harmonizada com a Convenção de Aarhus, com vista à sua ratificação pela Comunidade.

6 O nono considerando da Directiva 2003/35 precisa:

«Os n.os 2 e 4 do artigo 9.º da Convenção de Aarhus prevêem o acesso a processos judiciais ou outros processos com vista à impugnação da legalidade substantiva ou processual de decisões, actos ou omissões sujeitos às disposições de participação do público estabelecidas no artigo 6.º da convenção.»

7 O décimo primeiro considerando da Directiva 2003/35 dispõe que a Directiva 85/337 deve ser alterada com vista a garantir a sua plena compatibilidade com as disposições da Convenção de Aarhus, em especial com o seu artigo 6.º e os n.os 2 e 4 do seu artigo 9.º

8 O artigo 1.º da Directiva 2003/35 tem a seguinte redacção:

«A presente directiva tem como objectivo contribuir para a implementação das obrigações decorrentes da Convenção de Aarhus, em particular:

[…]

b) Melhorando a participação do público e prevendo disposições sobre o acesso à justiça no âmbito das Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho.»

Directiva 85/337

9 O artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 85/337 dispõe:

«A presente directiva aplica-se à avaliação dos efeitos no ambiente de projectos públicos e privados susceptíveis de terem um impacto considerável no ambiente.»

10 O artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337 enuncia as definições, aditadas pela Directiva 2003/35, dos conceitos de «público» e de «público em causa»:

«Na acepção da presente directiva, entende-se por:

[…]

"Público": uma ou mais pessoas singulares ou colectivas, bem como, de acordo com a legislação ou práticas nacionais, as suas associações, organizações ou agrupamentos;

"Público em causa": o público afectado ou susceptível de ser afectado pelos processos de tomada de decisão no domínio do ambiente a que se refere o n.º 2 do artigo 2.º, ou neles interessado. Para efeitos da presente definição, consideram-se interessadas as

organizações não governamentais que promovem a protecção do ambiente e cumprem os requisitos previstos na legislação nacional.

[…]»

11 Nos termos do artigo 10.º-A da Directiva 85/337, igualmente aditado pela Directiva 2003/35:

«Os Estados-Membros devem assegurar que, de acordo com o sistema jurídico nacional relevante, os membros do público em causa que:

a) Tenham um interesse suficiente ou, em alternativa;

b) Invoquem a violação de um direito, sempre que a legislação de processo administrativo de um Estado-Membro assim o exija como requisito prévio,

tenham a possibilidade de interpor recurso perante um tribunal ou outro órgão independente e imparcial criado por lei para impugnar a legalidade substantiva ou processual de qualquer decisão, acto ou omissão abrangido pelas disposições de participação do público estabelecidas na presente directiva.

[…]

Os Estados-Membros devem determinar o que constitui um interesse suficiente e a violação de um direito, de acordo com o objectivo que consiste em proporcionar ao público em causa um vasto acesso à justiça. Para tal, considera-se suficiente, para efeitos da alínea a) do presente artigo, o interesse de qualquer organização não governamental que cumpra os requisitos referidos no n.º 2 do artigo 1.º Igualmente se considera, para efeitos da alínea b) do presente artigo, que tais organizações têm direitos susceptíveis de ser violados.

[…]»

Directiva 92/43/CEE

12 O artigo 6.º, n.º 3, da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO L 206, p. 7), conforme alterada pela Directiva 2006/105/CE do Conselho, de 20 de Novembro de 2006 (JO L 363, p. 368, a seguir «directiva "habitats"»), estabelece o seguinte:

«Os planos ou projectos não directamente relacionados com a gestão do sítio e não necessários para essa gestão, mas susceptíveis de afectar esse sítio de forma significativa, individualmente ou em conjugação com outros planos e projectos, serão objecto de uma avaliação adequada das suas incidências sobre o sítio no que se refere aos objectivos de conservação do mesmo. Tendo em conta as conclusões da avaliação das incidências sobre o sítio e sem prejuízo do disposto no n.º 4, as autoridades nacionais competentes só autorizarão esses planos ou projectos depois de se terem assegurado de que não afectarão a integridade do sítio em causa e de terem auscultado, se necessário, a opinião pública.»

Direito nacional

13 O § 42 do Código do Processo Administrativo (Verwaltungsgerichtsordnung, BGBl. 1991 I, p. 686, a seguir «VwGO») estabelece as condições de admissibilidade dos recursos contenciosos, nos seguintes termos:

«1. Pode ser pedida, em sede de recurso, a anulação de um acto administrativo (recurso de anulação), bem como a condenação na prática de um acto administrativo recusado ou omitido (recurso visando a prática de um acto omitido ou praticado com desrespeito da lei).

2. Salvo disposição legal em contrário, o recurso só é admissível quando o demandante alegar ter sido lesado nos seus direitos através do acto administrativo ou da recusa ou omissão de um acto administrativo ou de outra prestação.»

14 Além disso, o § 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO dispõe:

«1. O tribunal anula o acto administrativo e a eventual decisão que tenha incidido sobre a reclamação, sempre que o acto administrativo seja ilegal e o demandante tenha sido lesado nos seus direitos».

15 O § 2, n.º 1, primeiro período, da Lei sobre a avaliação dos efeitos no ambiente (Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, BGBl. 2005 I, p. 1757, a seguir «UVPG») dispõe que a avaliação dos efeitos no ambiente constitui uma parte integrante dos procedimentos de decisão administrativa que têm por objectivo apreciar a admissibilidade dos projectos.

16 Nos termos do § 2, n.º 3, ponto 1, da UVPG, as autorizações, as decisões de aprovação do plano e as restantes decisões administrativas relativas à admissibilidade dos projectos adoptadas no âmbito de um procedimento administrativo, com excepção dos processos declarativos, constituem «decisões» na acepção do n.º 1, primeiro período.

17 O § 1, n.º 1, ponto 1, alínea a), da Lei complementar relativa aos recursos em matéria de ambiente de acordo com a Directiva 2003/35/CE (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz, BGBl. 2006 I, p. 2816, a seguir «UmwRG») dispõe que esta lei se aplica a recursos interpostos das «decisões», na acepção do § 2, n.º 3, da UVPG, relativas a projectos em relação aos quais, por força da UVPG, possa haver a obrigação de proceder à avaliação dos efeitos no ambiente.

18 O § 2, n.º 1, ponto 1, da UmwRG dispõe que uma associação nacional ou estrangeira, reconhecida nos termos do § 3 da UmwRG, pode, de acordo com o VwGO, sem que seja necessário invocar a violação dos seus próprios direitos, interpor recurso de uma decisão ou da sua omissão, sempre que a associação invoque que esta decisão se opõe a uma legislação «que tenha por objectivo a protecção do ambiente, que confira direitos aos particulares e que possa ser relevante para a própria decisão».

19 Por outro lado, o § 2, n.º 5, primeiro período, ponto 1, da UmwRG estabelece que esses recursos merecerão provimento se a decisão impugnada violar uma legislação que «tenha por objectivo a protecção do ambiente, que confira direitos aos particulares e que possa ser relevante para a própria decisão», e se a violação afectar «as exigências de protecção do ambiente abrangidas pelos objectivos prosseguidos pela associação, de acordo com os seus estatutos».

20 O § 5, n.º 1, primeiro período, ponto 2, da Lei federal relativa à protecção contra os efeitos nocivos para o ambiente provocados pela poluição atmosférica, ruído,

vibrações e fenómenos análogos – Lei relativa ao controlo das imissões (Bundes-Immissionsschutzgesetz, BGBl. 2002 I, p. 3830, a seguir «BImSchG») dispõe, nomeadamente, que as instalações sujeitas a autorização devem ser construídas e exploradas de modo a que, para garantir um nível elevado de protecção do ambiente «no seu todo», seja assegurada a prevenção dos efeitos nocivos para o ambiente e dos demais riscos, desvantagens relevantes e danos significativos.

21 O § 8, n.º 1, primeiro período, da BImSchG prevê que, a pedido, pode ser concedida uma autorização para a construção de uma instalação ou de uma parte de uma instalação, ou para a construção e o funcionamento de uma parte de uma instalação, sempre que se verifique a existência de um interesse legítimo na concessão de uma autorização parcial, estejam preenchidos os requisitos de autorização relativamente ao objecto da autorização parcial solicitada e resulte de uma apreciação preliminar que não há entraves, *a priori,* insuperáveis que se oponham à construção e ao funcionamento da totalidade da instalação, tendo em conta os requisitos de autorização.

22 O § 9, n.º 1, da BImSchG dispõe que, a pedido, pode ser emitida uma decisão prévia sobre determinados requisitos específicos relativos à aprovação, bem como sobre a localização da instalação, desde que os efeitos decorrentes da instalação projectada possam ser adequadamente apreciados e se verifique a existência de um interesse legítimo na emissão de uma decisão prévia.

23 O § 61 da Lei relativa à protecção da natureza e à preservação da paisagem (Bundesnaturschutzgesetz, BGBl. 2002 I, p. 1193) dispõe:

«1. Uma associação reconhecida [...] pode, sem que tenha sido lesada nos seus direitos, interpor recurso, de acordo com o Código do Processo Administrativo, contra:

1) derrogações de proibições e de exigências para protecção de reservas naturais, parques nacionais e outras zonas protegidas no âmbito do § 33, n.º 2, bem como contra

2) decisões de aprovação de planos relativas a projectos relacionados com intervenções no meio natural e na paisagem, assim como autorizações urbanísticas gerais, desde que esteja prevista a participação do público.

[…]

2. Os recursos previstos nos termos do n.º 1 só são admissíveis se a associação:

1) invocar que a adopção de um acto administrativo referido no n.º 1, primeiro período, se opõe às normas da presente lei, às normas adoptadas ou mantidas em virtude ou no âmbito da presente lei, ou às normas que devem ser tidas em conta na adopção do acto administrativo e que, pelo menos, devem ter igualmente por objectivo as exigências de protecção da natureza e da preservação da paisagem;

2) for prejudicada no domínio das actividades definidas nos seus estatutos, na medida em que tenham sido reconhecidas [...]»

Antecedentes do litígio e questões prejudiciais

24 A Trianel, interveniente no processo principal, tenciona construir e explorar uma central eléctrica a carvão, em Lünen. A entrada em serviço desta central, dotada de uma potência térmica máxima equivalente a 1 705 megawatts e de uma potência eléctrica efectiva de 750 megawatts, está prevista para 2012. A uma distância não superior a 8 km do local da central, encontram-se cinco zonas especiais de conservação, na acepção da directiva «habitats».

25 No âmbito da avaliação dos efeitos deste projecto no ambiente, a Bezirksregierung Arnsberg (Administração do Distrito de Arnsberg), recorrida no processo principal, enviou à Trianel, em 6 de Maio de 2008, uma decisão prévia e uma autorização parcial do projecto. Nesta decisão prévia, era referido que não havia objecções legais ao projecto.

26 Em 16 de Junho de 2008, a União para o Ambiente interpôs recurso para o Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, com vista a obter a anulação destes actos. Alegou, nomeadamente, terem sido violadas disposições de transposição da directiva «habitats», em especial o seu artigo 6.º

27 O órgão jurisdicional de reenvio considera que estes actos foram adoptados em violação do artigo 6.º, n.º 3, da directiva «habitats», visto que a avaliação dos efeitos do projecto em causa no ambiente não tinha permitido demonstrar que este não era susceptível de afectar de modo significativo as zonas especiais de conservação situadas nas suas imediações.

28 O órgão jurisdicional de reenvio considera que, com base nas normas de direito nacional, uma associação de defesa do ambiente não pode invocar a violação do disposto no direito da protecção das águas e da natureza, bem como do princípio da

precaução consagrado no § 5, n.º 1, primeiro período, ponto 2, da BImSchG, uma vez que estas disposições não conferem direitos aos particulares, na acepção do § 2, n.º 1, ponto 1, e do § 5, primeiro período, ponto 1, da UmwRG.

29 O órgão jurisdicional de reenvio indica que o direito de interpor recurso reconhecido às organizações não governamentais corresponde, assim, ao regime geral do processo administrativo em matéria de recursos de anulação, nomeadamente, aos §§ 42, n.º 2, e 113, n.º 1, primeiro período, do VwGO, que dispõem que um recurso judicial interposto de um acto administrativo só é admissível na medida em que esse acto lese os direitos do recorrente, isto é, os seus direitos subjectivos públicos.

30 Acrescenta que, para determinar se uma disposição de direito nacional protege direitos individuais, o critério decisivo consiste em apreciar em que medida, na disposição em causa, o interesse ou o direito protegido, a natureza da violação e o círculo das pessoas protegidas se encontram suficientemente determinados e delimitados.

31 A este respeito, o órgão jurisdicional de reenvio considera que, no domínio da legislação em matéria de controlo de imissões, o § 5, n.º 1, primeiro período, ponto 2, da BImSchG, da mesma maneira que as disposições relativas ao direito da protecção das águas e da natureza, diz respeito, antes de mais, à colectividade, no seu conjunto, e não se destina a proteger direitos individuais.

32 O órgão jurisdicional de reenvio observa, além disso, que o projecto em causa não é abrangido pelo âmbito de aplicação do artigo 61.º da Lei relativa à protecção da natureza e à preservação da paisagem, que permite, em determinados casos, excluir desta condição de admissibilidade os recursos interpostos pelas associações reconhecidas no domínio do ambiente.

33 Considerando que esta restrição do acesso à justiça poderia, todavia, pôr em causa o efeito útil da Directiva 85/337, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se se o recurso da União para o Ambiente não deveria ser admitido com base no artigo 10.º-A desta directiva.

34 Neste contexto, o Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) O artigo 10.º-A da Directiva [85/337] […] exige que as organizações não governamentais que pretendam recorrer aos tribunais de um Estado-Membro cuja lei de processo administrativo pressupõe a invocação da violação de um direito possam invocar a violação de quaisquer disposições em matéria de ambiente aplicáveis à aprovação de um projecto, isto é, mesmo a violação daquelas disposições que se destinam a servir apenas os interesses da colectividade e não, pelo menos em parte, a proteger os interesses dos particulares?

2) Em caso de resposta afirmativa com reservas à primeira questão:

O artigo 10.º-A da Directiva [85/337] […] exige que as organizações não governamentais que pretendam recorrer aos tribunais de um Estado-Membro cuja lei de processo administrativo pressupõe a invocação da violação de um direito possam invocar a violação das disposições em matéria de ambiente [relevantes para a aprovação de um projecto], criadas directamente pelo direito comunitário ou que transpõem a legislação comunitária em matéria de ambiente para o sistema jurídico nacional, isto é, mesmo a violação daquelas disposições que se destinam a servir apenas os interesses da colectividade e não, pelo menos em parte, a proteger os interesses dos particulares?

a) [Em] caso de resposta afirmativa, em princípio, à segunda questão:

A legislação comunitária no domínio do ambiente deve respeitar determinados requisitos materiais para poder ser objecto de recurso?

b) Em caso de resposta afirmativa à alínea a) da segunda questão:

Quais os requisitos materiais (por exemplo, efeito directo, escopo de protecção, finalidade) que estão em causa?

3) Em caso de resposta afirmativa à primeira ou à segunda questão:

Uma organização não governamental tem um direito de recurso aos tribunais, decorrente directamente da directiva, para além do disposto no sistema jurídico nacional?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira e segunda questões prejudiciais

35 Com as duas primeiras questões, que devem ser examinadas conjuntamente, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se o artigo 10.º-A da Directiva 85/337

se opõe a uma legislação que não reconhece às organizações não governamentais que promovem a protecção do ambiente, referidas no artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337 (a seguir «associações de defesa do ambiente»), a possibilidade de invocar em juízo, no âmbito do recurso de uma decisão de autorização de projectos susceptíveis de terem um «impacto considerável no ambiente», na acepção do artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 85/337, a violação de uma disposição que protege unicamente os interesses da colectividade e não os interesses dos particulares. O órgão jurisdicional de reenvio pergunta também ao Tribunal de Justiça se o referido artigo 10.º-A da Directiva 85/337 se opõe, de um modo geral, a uma legislação como esta ou apenas na medida em que a mesma não permite à referida organização invocar em juízo determinadas disposições, de origem comunitária ou puramente nacional, do direito do ambiente.

36 Resulta da decisão de reenvio que a questão se justifica pelo facto de a legislação nacional aplicável sujeitar a admissibilidade de um recurso como o interposto pela recorrente no processo principal à condição de o recorrente alegar que a decisão administrativa impugnada lesa um direito individual que pode, segundo o direito nacional, ser qualificado de direito subjectivo público.

37 A título liminar, cabe observar que o artigo 10.º-A, primeiro parágrafo, da Directiva 85/337 dispõe que qualquer decisão, acto ou omissão visado pelo mencionado artigo deve poder ser objecto de recurso judicial para «impugnar a [sua] legalidade substantiva ou processual», sem limitar, de modo algum, os fundamentos que podem ser invocados em apoio desse recurso.

38 No que se refere aos requisitos de admissibilidade dos recursos, esta disposição contempla duas hipóteses: a admissibilidade de um recurso pode estar condicionada a um «interesse suficiente» ou a que o recorrente invoque a «violação de um direito», dependendo de qual destes dois requisitos se encontrar estabelecido na legislação nacional.

39 O artigo 10.º-A, terceiro parágrafo, primeiro período, da Directiva 85/337 indica, seguidamente, que os Estados-Membros devem determinar o que constitui a violação de um direito, de acordo com o objectivo que consiste em proporcionar ao público em causa «um vasto acesso à justiça».

40 No que respeita aos recursos interpostos pelas associações de defesa do ambiente, o artigo 10.º-A, terceiro parágrafo, segundo e terceiro períodos, da Directiva 85/337 acrescenta que, para tal, se deve considerar que estas associações têm ou um interesse suficiente ou direitos que podem ser violados, dependendo de qual destes dois requisitos de admissibilidade se encontrar estabelecido na legislação nacional.

41 Estas diferentes disposições devem ser interpretadas à luz e atendendo aos objectivos da Convenção de Aarhus, com a qual, como resulta do quinto considerando da Directiva 2003/35, a legislação da União deve ser «harmonizada».

42 Daqui decorre que, qualquer que seja a opção de um Estado-Membro quanto ao critério de admissibilidade de um recurso, as associações de protecção do ambiente têm o direito, nos termos do artigo 10.º-A da Directiva 85/337, de interpor recurso para um tribunal ou outro órgão independente e imparcial criado por lei, para impugnar a legalidade substantiva ou processual de qualquer decisão, acto ou omissão visado pelo mencionado artigo.

43 Por último, cabe igualmente recordar que, quando, por não haver neste domínio normas estabelecidas pelo direito da União, compete à ordem jurídica de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das acções judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos particulares pelo direito da União, estas modalidades não devem ser menos favoráveis do que as que respeitam a acções similares de natureza interna (princípio da equivalência) e não devem tornar impossível, na prática, ou excessivamente

difícil o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efectividade).

44 Assim, embora incumba aos Estados-Membros determinar, quando tal for exigido pelo respectivo sistema jurídico, quais os direitos cuja violação pode dar lugar a um recurso em matéria de ambiente, dentro dos limites estabelecidos pelo artigo 10.º-A da Directiva 85/337, estes não podem, ao proceder a esta determinação, privar as associações de defesa do ambiente que cumpram os requisitos enunciados no artigo 1.º, n.º 2, dessa directiva da possibilidade de desempenharem o papel que lhes é reconhecido tanto pela Directiva 85/337 como pela Convenção de Aarhus.

45 No que se refere a uma legislação como a que está em causa no processo principal, embora o legislador nacional possa limitar os direitos cuja violação pode ser invocada por um particular no âmbito de um recurso judicial de uma das decisões, actos ou omissões visados pelo artigo 10.º-A da Directiva 85/337, aos direitos subjectivos públicos, essa limitação não pode ser aplicada como tal às associações de defesa do ambiente sem contrariar os objectivos do artigo 10.º-A, terceiro parágrafo, último período, da Directiva 85/337.

46 Com efeito, se, como resulta desta disposição, estas associações devem poder invocar os mesmos direitos que os particulares, seria contrário ao objectivo de assegurar ao público interessado um amplo acesso à justiça, por um lado, e ao princípio da efectividade, por outro, que as referidas associações não pudessem igualmente alegar a violação de disposições do direito da União em matéria do ambiente, pela simples razão de que estas protegem interesses colectivos. Com efeito, como evidencia o litígio no processo principal, isso privá-las-ia, em grande medida, da possibilidade de solicitar a fiscalização do respeito das normas desse direito, as quais, muito frequentemente, estão voltadas para o interesse geral e não apenas para a protecção dos interesses dos particulares considerados individualmente.

47 Daqui resulta, desde logo, que o conceito de «violação de um direito» não pode depender de condições que apenas outras pessoas singulares ou colectivas poderão preencher, como, por exemplo, a condição de estar mais ou menos próximo de uma central, ou a de sofrer, de uma forma ou de outra, os efeitos do seu funcionamento.

48 Daqui decorre, em termos mais gerais, que o artigo 10.º-A, terceiro parágrafo, último período, da Directiva 85/337 deve ser lido no sentido de que, entre os «direitos susceptíveis de ser violados», os quais se considera que beneficiam as associações de defesa do ambiente, devem necessariamente figurar as disposições do direito nacional que dão aplicação à legislação da União em matéria de ambiente e as disposições com efeito directo do direito da União em matéria de ambiente.

49 A este respeito, para dar ao órgão jurisdicional de reenvio uma resposta o mais útil possível, deve observar-se que um fundamento invocado contra uma decisão impugnada, relativo à violação das disposições do direito nacional decorrentes do artigo 6.º da directiva «habitats», deve poder ser invocado por uma associação de defesa do ambiente.

50 Por consequência, há que responder às duas primeiras questões, examinadas conjuntamente, que o artigo 10.º-A da Directiva 85/337 se opõe a uma legislação que não reconhece a uma organização não governamental que promove a protecção do ambiente, visada pelo artigo 1.º, n.º 2, dessa directiva, a possibilidade de invocar em juízo, no âmbito do recurso de uma decisão de autorização de projectos «susceptíveis de terem um impacto considerável no ambiente», na acepção do artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 85/337, a violação de uma disposição decorrente do direito da União que tenha por objecto a protecção do ambiente, pelo facto de esta norma proteger unicamente os interesses da colectividade e não os dos particulares.

Quanto à terceira questão prejudicial

51 Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta ao Tribunal de Justiça, no essencial, se o artigo 10.º-A, terceiro parágrafo, último período, da Directiva 85/337 confere a uma associação de defesa do ambiente o direito de invocar em juízo, no âmbito do recurso de uma decisão de autorização de projectos «susceptíveis de terem um impacto considerável no ambiente», na acepção do artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 85/337, a violação de disposições do direito nacional decorrentes do artigo 6.º da directiva «habitats», quando o direito processual nacional o não permite pelo facto de as disposições invocadas protegerem unicamente os interesses da colectividade e não os interesses dos particulares.

52 Esta questão coloca-se para o caso de não ser possível ao órgão jurisdicional de reenvio dar ao direito processual nacional uma interpretação conforme com as exigências do direito da União.

53 A este respeito, importa, antes de mais, recordar que a obrigação de os Estados-Membros atingirem o resultado previsto por uma directiva, bem como o dever de tomarem todas as medidas gerais ou especiais adequadas para assegurar o cumprimento dessa obrigação impõem-se a todas as autoridades dos Estados-Membros, incluindo, no âmbito das suas competências, às autoridades jurisdicionais (v., neste sentido, acórdão de 19 de Janeiro de 2010, Kücükdeveci, C-555/07, Colect., p. I-365, n.º 47 e jurisprudência aí referida).

54 O Tribunal de Justiça declarou que, em todos os casos em que, do ponto de vista do seu conteúdo, as disposições de uma directiva sejam incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar contra o Estado, nos tribunais nacionais, quer quando este não tenha procedido à sua transposição para o direito nacional no prazo previsto na directiva quer quando tenha feito uma transposição incorrecta das mesmas (v., nomeadamente, acórdão de 12 de Fevereiro de 2009, Cobelfret, C-138/07, Colect., p. I-731, n.º 58).

55 A este respeito, cabe observar que, considerado no seu todo, o artigo 10.º-A da Directiva 85/337 deixa aos Estados-Membros uma margem de manobra considerável, tanto para determinar o que constitui a violação de um direito como para estabelecer, designadamente, os requisitos de admissibilidade dos recursos e os órgãos jurisdicionais para os quais estes devem ser interpostos.

56 Todavia, o mesmo não se pode dizer das disposições dos dois últimos períodos do terceiro parágrafo desse artigo.

57 Estas disposições, ao preverem, por um lado, que o interesse de qualquer organização não governamental que cumpra os requisitos referidos no artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337 é considerado suficiente e, por outro, que se considera também que tais organizações têm direitos susceptíveis de ser violados, estabelecem normas precisas que não estão sujeitas a outras condições.

58 Além disso, como foi dito acima, entre os direitos que as associações de defesa do ambiente devem poder invocar em juízo, nos termos do artigo 10.º-A da Directiva 85/337, figuram as disposições do direito da União em matéria de ambiente e, nomeadamente, as disposições do direito nacional decorrentes do artigo 6.º da directiva «habitats».

59 Por conseguinte, há que responder à terceira questão que o artigo 10.º-A, terceiro parágrafo, último período, da Directiva 85/337 confere a uma organização não governamental que promove a protecção do ambiente, visada pelo artigo 1.º, n.º 2, da Directiva 85/337, o direito de invocar em juízo, no âmbito do recurso de uma decisão de autorização de projectos «susceptíveis de terem um impacto considerável no ambiente», na acepção do artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 85/337, a violação de disposições

do direito nacional decorrente do artigo 6.º da directiva «habitats», quando o direito processual nacional o não permite pelo facto de as disposições invocadas protegerem unicamente os interesses da colectividade e não os dos particulares.

Quanto às despesas

60 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 (Quarta Secção) declara:

1) O artigo 10.º-A 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, conforme alterada pela Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, opõe-se a uma legislação que não reconhece a uma organização não governamental que promove a protecção do ambiente, visada pelo artigo 1.º, n.º 2, dessa directiva, a possibilidade de invocar em juízo, no âmbito do recurso de uma decisão de autorização de projectos «susceptíveis de terem um impacto considerável no ambiente», na acepção do artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 85/337, conforme alterada pela Directiva 2003/35, a violação de uma disposição decorrente do direito da União que tenha por objecto a protecção do ambiente, pelo facto

de esta norma proteger unicamente os interesses da colectividade e não os dos particulares.

2) **O artigo 10.º-A, terceiro parágrafo, último período, da Directiva 85/337, conforme alterada pela Directiva 2003/35, confere a uma organização não governamental desse tipo o direito de invocar em juízo, no âmbito do recurso de uma decisão de autorização de projectos «susceptíveis de terem um impacto considerável no ambiente», na acepção do artigo 1.º, n.º 1, da Directiva 85/337, conforme alterada, a violação de disposições do direito nacional decorrente do artigo 6.º da Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens, conforme alterada pela Directiva 2006/105/CE do Conselho, de 20 de Novembro de 2006, quando o direito processual nacional o não permite pelo facto de as disposições invocadas protegerem unicamente os interesses da colectividade e não os dos particulares.**

Assinaturas