ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

7 de Novembro de 2002 *

No processo C-348/01,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por G. zur Hausen e J. Adda, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Francesa, representada por G. de Bergues, D. Colas e C. Isidoro, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo

demandada,

que tem por objecto obter a declaração de que, ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997, que altera a Directiva 85/337/CEE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 73, p. 5; EE 15 F6 p. 9), ou ao não informar a Comissão dessas disposições, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: J.-P. Puissochet, presidente de secção, R. Schintgen, C. Gulmann (relator), V. Skouris e J. N. Cunha Rodrigues, juízes,

advogado-geral: A. Tizzano,
secretário: M.-F. Contet, administradora,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 13 de Junho de 2002,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 11 de Julho de 2002,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 17 de Setembro de 2001, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 226.° CE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997, que altera a Directiva 85/337/CEE relativa à avaliação dos

efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente (JO L 73, p. 5; EE 15 F6 p. 9), ou ao não lhe informar dessas disposições, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

Enquadramento jurídico e antecedentes do litígio

2 A 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), visa fornecer às autoridades competentes informações adequadas que lhes permitam tomar decisões sobre projectos específicos com pleno conhecimento dos seus possíveis impactes significativos no ambiente. Esta directiva tem três anexos. O anexo I enumera os projectos submetidos, salvo excepções, a uma avaliação e o anexo II aqueles em relação aos quais os Estados-Membros podem prever que devem ser submetidos a uma obrigação de avaliação.

3 A Directiva 97/11, que altera a Directiva 85/337, visa a clarificar, a complementar e a melhorar as regras relativas ao processo de avaliação, de modo a assegurar que esta seja aplicada de um modo cada vez mais harmonizado e eficaz. Altera, designadamente, os artigos 5.°, n.° 2, e 9.° da Directiva 85/337 e substitui os anexos I, II e III pelos anexos I, II, III e IV constantes do seu anexo. Os novos anexos I e II da Directiva 85/337 enumeram respectivamente os projectos submetidos, salvo excepções, a uma avaliação e aqueles em relação aos quais, salvo também excepções, os Estados-Membros determinarão, com base numa análise caso a caso ou com base nos limiares ou critérios fixados pelo Estado-Membro, se o projecto deve ser submetido a uma avaliação.

4 O artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 97/11 prevê que os Estados-Membros porão em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento, o mais tardar em 14 de Março de 1999, e que do facto informarão imediatamente a Comissão.

5 Considerando que a Directiva 97/11 não tinha sido transposta para o direito francês no prazo fixado, a Comissão deu início ao processo por incumprimento. Depois de ter notificado a República Francesa para apresentar as suas observações, a Comissão, em 26 de Janeiro de 2000, emitiu um parecer fundamentado convidando esse Estado-Membro a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

6 Em resposta, o Governo francês, em 10 de Abril de 2000, enviou à Comissão a Lei n.° 76-269, de 10 de Julho de 1976, relativa à protecção da natureza (JORF de 13 de Julho de 1976, p. 4203), o Decreto n.° 77-1133, de 21 de Setembro de 1977, adoptado em aplicação da Lei n.° 76-663, de 19 de Julho de 1976, relativa às instalações classificadas para a protecção do ambiente (JORF de 8 de Outubro de 1977, p. 4897), bem como o Decreto n.° 77-1141, de 12 de Outubro de 1977, adoptado em aplicação do artigo 2.° da Lei n.° 76-629 (JORF de 13 de Outubro de 1977, p. 4948), alterado pelo Decreto n.° 93-245, de 25 de Fevereiro de 1993, relativo aos estudos de impacto e ao âmbito de aplicação dos inquéritos públicos (JORF de 26 de Fevereiro de 1993, p. 3032). O Governo francês afirmou que estes diplomas já asseguram a transposição de uma grande parte das disposições da Directiva 97/11. Anexou, além disso, um projecto de decreto que altera o Decreto n.° 77-1133, precisando que este tinha já sido objecto de uma apreciação pelo Conseil d'État e devia ser adoptado muito brevemente.

7 Por ofício de 6 de Dezembro de 2000, o Governo francês enviou à Comissão o Decreto n.° 2000-258, de 20 de Março de 2000, que altera o Decreto n.° 77-1133 (JORF de 22 de Março de 2000, p. 4417). Invocou que este decreto assegura a transposição da Directiva 97/11 em relação a uma parte dos projectos incluídos no seu âmbito de aplicação, ou seja, cerca de metade das categorias de projectos previstos nos anexos I e II da Directiva 85/337, com as alterações da Directiva 97/11. Quanto às outras categorias de projectos previstos nesses anexos, o Governo francês informou a Comissão que estava a ser ultimado um projecto de decreto de alteração do Decreto n.° 77-1141, para integrar no âmbito de aplicação da regulamentação interna as três categorias de projectos que dele ainda não constavam, a saber, as centrais eólicas, primeiras florestações e a reconversão de terras não cultivadas ou de zonas seminaturais para agricultura intensiva.

8 Por ofício de 22 de Junho de 2001, o Governo francês precisou que este projecto de decreto estava em fase de ser ultimado e que poderia ser publicado por volta do mês de Outubro de 2001. Acrescentou que o decreto em causa incluía no âmbito de aplicação da regulamentação interna duas categorias de projectos que anteriormente não eram abrangidas (primeiras florestações e reconversão de terras não cultivadas ou de zonas seminaturais para agricultura intensiva) e alterava o critério relativo às centrais eólicas.

9 Considerando que as medidas adoptadas não eram suficientes para transpor a totalidade das disposições da Directiva 97/11 e não dispondo de qualquer informação relativamente à adopção das disposições nacionais anunciadas, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto ao âmbito da acção por incumprimento

10 Na petição, a Comissão referiu que o Decreto n.º 77-1133 assegura a transposição da Directiva 97/11 relativamente às instalações classificadas submetidas à Lei n.º 76-663, mas que, segundo as próprias indicações do Governo francês, este decreto não abrange, mesmo depois da alteração introduzida pelo Decreto n.º 2000-258, todos os projectos previstos nos anexos I e II da Directiva 87/337, na redacção dada pela Directiva 85/337.

11 Acusou a República Francesa de não ter transposto, em relação aos projectos que não os relativos às instalações classificadas:

— o artigo 1.º, n.º 7, da Directiva 97/11, na medida em que altera o artigo 5.º, n.º 2, da Directiva 84/337 para introduzir um procedimento de enquadramento a pedido do dono da obra;

— artigo 1.°, n.° 11, da Directiva 97/11, que altera o artigo 9.° da Directiva 85/337 para tornar obrigatória a informação ao público dos fundamentos da decisão tomada;

— o anexo II, n.os 1, alíneas b) e d), e 3, i), constante do anexo da Directiva 97/11, para que sejam abrangidos os projectos de reconversão de terras não cultivadas ou de zonas seminaturais para agricultura intensiva, as florestações iniciais e as centrais eólicas.

12 Na contestação, a República Francesa desenvolveu uma análise comparativa precisa da Directiva 97/11 e do Decreto n.° 77-1141 para chegar à conclusão que este abrange, sem margem para dúvidas, as três categorias de projectos previstos no anexo II, n.os 1, alíneas b) e d), e 3, i), da Directiva 87/337, na redacção dada pela Directiva 97/11.

13 Face a estas considerações, a Comissão renunciou à sua terceira acusação relativa ao referido anexo.

Quanto às acusações relativas ao artigo 1.°, n.os 7 e 11, da Directiva 97/11

14 Importa recordar que, segundo jurisprudência constante, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal

como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado (v., designadamente, acórdão de 15 de Março de 2001, Comissão/França, C-147/00, Colect., p. I-2387, n.° 26) e que simples práticas administrativas, por natureza modificáveis à vontade da administração e desprovidas da publicidade adequada, não podem ser consideradas cumprimento válido das obrigações do Tratado (v., nomeadamente, acórdão de 17 de Janeiro de 2002, Comissão/Irlanda, C-394/00, Colect., p. I-581, n.° 11).

15 Na contestação, a República Francesa reconheceu que, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não tinha transposto o artigo 1.°, n.os 7 e 11, da Directiva 97/11 no que respeita aos projectos que não os relativos às instalações classificadas, necessitando essa transposição, por um lado, da alteração do Decreto n.° 77-1141 e, por outro, da adopção de uma lei. Todavia, especificamente quanto ao procedimento de enquadramento, invocou que, de facto, o tinha sempre aplicado com a preocupação de boa administração.

16 Na tréplica, a República Francesa precisou que um projecto de decreto de alteração do Decreto n.° 77-1141 estava em vias de adopção para transpor o artigo 1.°, n.° 7, da Directiva 97/11 e que acabava de transpor o seu artigo 1.°, n.° 11, através da adopção de uma lei.

17 Durante a fase oral, as partes chegaram a acordo no sentido de que o projecto de decreto acima referido estava ainda em fase de aprovação, mas que a lei invocada pela República Francesa tinha efectivamente sido promulgada [Lei n.° 2002-276, de 27 de Fevereiro de 2002, relativa à democracia de proximidade (JORF de 28 de Fevereiro de 2002, p. 3808)]. A Comissão, contudo, referiu que apenas dispunha do texto desta lei na fase de projecto anexado à tréplica da demandada.

18 Resulta assim que, em relação aos pontos em litígio, a República Francesa não tinha, no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, cumprido as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 97/11. À luz do acórdão Comissão/Irlanda, já referido, deve ser declarado, quanto ao procedimento de enquadramento, que o Estado-Membro demandado não pode utilmente invocar uma simples prática interna.

19 Consequentemente, a acção da Comissão, tal como resulta da última fase do processo, deve ser julgada procedente.

20 Importa, assim, declarar que, ao não ter adoptado, no prazo fixado, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento ao artigo 1.°, n.os 7 e 11, da Directiva 97/11, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

Quanto às despesas

21 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. O artigo 69.°, n.° 5, dispõe, contudo, 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.

22 A República Francesa pediu que, na sequência da desistência parcial da Comissão, as despesas fossem suportadas em partes iguais entre as duas partes no processo.

23 Na petição, a Comissão pediu a condenação da demandada nas despesas. Na réplica, depois da desistência parcial, a Comissão manteve os pedidos da petição, ou seja, designadamente, o seu pedido de condenação nas despesas. Durante a fase oral, referindo as disposições do artigo 69.°, n.° 5, do Regulamento de Processo, observou que, antes da propositura da presente acção, o Governo francês tinha claramente referido que as três categorias de projectos em causa na terceira acusação não estavam incluídos no âmbito de aplicação da regulamentação interna.

24 A este respeito, importa referir que a República Francesa é vencida em relação às duas acusações mantidas pela Comissão depois da sua desistência parcial. Quanto à terceira acusação, objecto dessa desistência, o Governo francês reconheceu, por duas vezes, a sua procedência durante o procedimento pré-contencioso, uma primeira vez no ofício de 6 de Dezembro de 2000, uma segunda vez no ofício de 22 de Junho de 2001. Só, por último, na fase da contestação, após uma análise aprofundada do Decreto n.° 77-1141, a qual, contrariamente à afirmação constante nesse articulado, não resultava de uma «simples leitura» do referido decreto, é que o Governo francês concluiu que as categorias de projectos em causa estavam por ele abrangidas. A sua atitude foi, portanto, determinante para a apresentação da terceira acusação na petição.

25 Nestas condições, há que condenar a República Francesa na totalidade das despesas do processo.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **Ao não adoptar, no prazo fixado, todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento ao artigo 1.°, n.os 7 e 11, da Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997, que altera a Directiva 85/337/CEE relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.**

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

Puissochet Schintgen Gulmann

Skouris Cunha Rodrigues

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 7 de Novembro de 2002.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

J.-P. Puissochet