CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 15 de Janeiro de 2009 [1]

I — Introdução

1. O presente processo baseia-se em dois procedimentos pré-contenciosos diferentes. Por um lado, a Comissão acusa a Irlanda de não ter transposto, no que diz respeito a estradas privadas, 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 [2], na redacção que lhe foi dada pela Directiva 97/11/CE do Conselho, de 3 de Março de 1997 [3] (a seguir «Directiva AIA»). Por outro, acusa a Irlanda de não ter transposto (integralmente) a Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho [4], e de não ter, para além disso, informado a Comissão das medidas tomadas.

2. A questão central do litígio diz respeito ao acesso à justiça na legislação irlandesa sobre o ordenamento do território. Neste contexto, importa analisar em particular uma contradição patente nas alegações da Comissão: por um lado, insiste em contestar apenas a falta de medidas de transposição e não a sua qualidade. Por outro, discute em pormenor a qualidade das medidas irlandesas, ou seja, a questão de saber se determinadas medidas irlandesas cumprem os requisitos impostos pela Directiva 2003/35.

II — Enquadramento jurídico

3. A Directiva 2003/35 visa transpor algumas disposições da Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente [5] (a seguir «convenção de Aarhus»), que a Comunidade Europeia celebrou em 25 de Junho de 1998 em Aarhus (Dinamarca) [6].

1 — Língua original: alemão.
2 — JO L 175, p. 40.
3 — JO L 73, p. 5.
4 — JO L 156, p. 17.
5 — JO 2005, L 124, p. 4.
6 — Aprovada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de Fevereiro de 2005, JO L 124, p. 1. A convenção consta do anexo desta Decisão.

A — *A Convenção de Aarhus*

4. O artigo 2.º, n.º 5, da convenção de Aarhus define o conceito de «público envolvido» e, neste contexto, as organizações não governamentais beneficiadas:

«Para efeitos da presente convenção, entende-se por:

[…]

'Público envolvido': o público afectado ou susceptível de ser afectado pelo processo de tomada de decisões no domínio do ambiente ou interessado em tais decisões; para efeitos da presente definição, presumem-se interessadas as organizações não governamentais que promovam a protecção do ambiente e que satisfaçam os requisitos previstos no direito nacional.»

5. No artigo 3.º, n.º 1, define-se a forma de as partes contratantes transporem a convenção:

«Cada parte adoptará as medidas necessárias, legislativas, regulamentares e outras, incluindo as medidas destinadas a assegurar a compatibilidade entre as disposições relativas à informação, participação do público e acesso à justiça adoptadas em aplicação da presente convenção, assim como as medidas de execução adequadas para estabelecer e manter um quadro de aplicação das disposições da presente convenção claro, transparente e coerente.»

6. Chama-se igualmente a atenção para o artigo 3.º, n.º 8, na medida em que esta disposição se refere a custas processuais:

«Cada parte garantirá que as pessoas que exerçam os seus direitos nos termos do disposto na presente convenção não sejam penalizadas, perseguidas ou importunadas de alguma forma pelo seu envolvimento. Esta disposição não afectará os poderes dos tribunais nacionais para estabelecer custas razoáveis nos procedimentos judiciais.»

7. O artigo 6.º contém regulamentação relativa à participação do público na autorização de determinados projectos que constam expressamente do Anexo I da convenção ou que possam ter um impacto significativo no ambiente.

8. O artigo 9.º, n.º 2, regula o acesso à justiça no contexto da participação do público prevista na convenção:

«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, 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 serão considerados suficientes 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.»

9. Os n.os 4 e 5 do artigo 9.º contêm outros critérios aplicáveis a processos judiciais:

«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.

5. Com o objectivo de aumentar a eficácia do disposto no presente artigo, cada parte assegurará a colocação à disposição do público das informações relativas ao acesso aos processos de recurso administrativos e judiciais e considerará a possibilidade de estabelecer mecanismos de assistência adequados para eliminar ou reduzir os entraves financeiros e outros ao acesso à justiça.»

B — *A Directiva 2003/35*

10. O artigo 3.º da Directiva 2003/35 contém alterações à Directiva AIA.

11. O n.º 1 define o conceito de « público em causa» da seguinte forma:

«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.»

12. O n.º 7 diz respeito ao acesso à justiça:

«É inserido o seguinte artigo:

Artigo 10.ºA

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 a fase na qual as decisões, actos ou omissões podem ser impugnados.

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.

O presente artigo não exclui a possibilidade de um recurso preliminar para uma autoridade administrativa e não afecta o requisito de exaustão dos recursos administrativos prévios aos recursos judiciais, caso esse requisito exista na legislação nacional.

O referido processo deve ser justo, equitativo, atempado e não exageradamente dispendioso.

Para melhorar a eficácia das disposições do presente artigo, os Estados-Membros devem garantir que sejam postas à disposição do público informações práticas relativas ao acesso às vias de recurso administrativo e judicial.»

13. O artigo 4.º da Directiva 2003/35 contém alterações à Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição [7]. O n.º 4 tem, no essencial, o mesmo teor que o novo artigo 10.ºA inserido na Directiva AIA.

7 — JO L 257, p. 26, codificada pela Directiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, JO L 24, p. 8.

C — *Direito irlandês*

14. As partes estão sobretudo em litígio em relação à transposição das disposições acima referidas através do Planning and Development Act 2000 [8] irlandês, na redacção que lhe foi dada pelo Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 [9]. A Section 50 e a Section 50A regulam os recursos previstos contra determinadas medidas de planeamento.

15. O interesse necessário para interpor um recurso está regulado na Section 50A (3):

«O órgão jurisdicional não concederá a autorização prevista na section 50 antes de ter adquirido a convicção

(a) de que existem motivos sérios para afirmar que a decisão ou o acto em causa é inválido ou deverá ser declarado inválido, e

(b) de que

(i) o requerente tem um interesse substancial na operação que é objecto do pedido ou,

(ii) quando a decisão ou o acto em causa incida sobre um projecto identificado pela section 176, actualmente em vigor, ou por disposições adoptadas em sua aplicação como sendo um projecto susceptível de ter efeitos significativos no ambiente, o recorrente

(I) é uma instituição ou outro organismo (que não uma autoridade do Estado, uma autoridade pública ou um organismo ou agência governamental) cujas finalidades e objectivos dizem respeito à promoção da protecção do ambiente,

8 — Lei n.º 30 de 2000.
9 — Lei n.º 27 de 2006.

(II) prosseguiu essas finalidades ou objectivos durante o período de doze meses que antecedeu a data da interposição do recurso e

(III) preenche as (eventuais) condições que um estabelecimento ou organismo deveria preencher em caso de recurso baseado na section 37(4)(c) por força da section 37(4)(d)(iii) (e, para esse efeito, todas as condições impostas pela section 37(4)(e)(iv) se aplicarão como se a referência que ela contém à classe de operações de que releva a decisão contra a qual o recurso é dirigido fosse uma referência à classe de operações de que releva a decisão ou o acto que é objecto do pedido de autorização previsto na section 50).»

16. A section 50A(4) do PDA especifica que o interesse substancial requerido não se limita aos interesses imobiliários ou financeiros.

17. A section 50A(10) e (11)(b) do PDA obriga os órgãos jurisdicionais a tratar os processos de que foram chamados a conhecer com toda a diligência que uma boa administração da justiça permita. A section 50(A)(12) do PDA permite adoptar regras adicionais com vista a acelerar o processo.

III — Procedimento pré-contencioso e pedidos das partes

18. O presente recurso baseia-se em dois procedimentos de inquérito instaurados pela Comissão.

19. No primeiro procedimento, a Comissão opunha-se, entre outros pontos, ao facto de os projectos privados de construção de estradas não estarem abrangidos, enquanto tais, na legislação irlandesa relativa à avaliação dos efeitos no ambiente, tendo em 18 de Outubro de 2002 notificado a Irlanda para apresentar as suas observações. Após a recepção da resposta irlandesa de 5 de Março de 2003, a Comissão formulou um parecer fundamentado no dia 11 de Junho de 2003, ao qual a Irlanda respondeu por carta de 10 de Novembro de 2003.

20. O segundo procedimento tem por objecto a transposição da Directiva 2003/35. Em 28 de Julho de 2005, a Comissão notificou a Irlanda para apresentar as suas observações em virtude de não lhe ter comunicado as medidas de transposição, tendo a Irlanda respondido em 7 de Setembro de 2005. Com base nesta resposta, a Comissão formulou um primeiro parecer fundamentado no dia 19 de Dezembro de 2005, ao qual a Irlanda respondeu em 14 de Fevereiro de 2006. Um outro parecer fundamentado foi formulado em 18 de Outubro de 2006, no qual a Comissão impôs um derradeiro prazo de dois meses à Irlanda, ou seja até 18 de Dezembro de 2006, para que esta transpusesse a directiva. Após comunicar diversas alterações do direito irlandês — em

30 de Novembro de 2006, em 18 de Dezembro de 2006 e em 18 de Janeiro de 2007 —, a Irlanda respondeu em 27 de Fevereiro de 2007.

21. A Comissão apensou então ambos os procedimentos e em 7 de Setembro de 2007 intentou a presente acção.

22. A Comissão solicita ao Tribunal de Justiça que

— declare que, ao não adoptar, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, e com o artigo 4.º, n.os 2 a 4, da Directiva 85/337/CEE do Conselho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, modificada pela Directiva do Conselho 97/11/CE, todas as medidas para assegurar que, antes da concessão da aprovação, os projectos que possam ter um impacto significativo no ambiente na categoria da construção de estradas, abrangida pela classe 10, alínea e) do Anexo II da Directiva 85/337/CEE, sejam sujeitos a um pedido de aprovação e a uma avaliação dos efeitos no ambiente, em conformidade com os artigos 5.º a 10.º da directiva, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos da Directiva 85/337/CEE do Conselho;

— declare que, ao não adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 3.º, n.os 1 e 3 a 7, e 4.º, n.os 1 a 6, da Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho, ou, em qualquer caso, por não ter notificado adequadamente tais disposições à Comissão, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 6.º da Directiva;

— condene a Irlanda nas despesas.

23. A Irlanda solicita ao Tribunal de Justiça que

— negue provimento ao recurso.

24. Decorrida a fase escrita do processo, o Tribunal de Justiça ouviu as partes na audiência de 27 de Novembro de 2008.

IV — Apreciação jurídica

25. Irei começar por analisar os pontos que não foram controvertidos, ou praticamente o não foram, e concentrar-me de seguida na questão do acesso à justiça.

A — *Quanto à legislação relativa às estradas privadas*

26. A Comissão considera que a Irlanda não adoptou todas as medidas para garantir que os projectos que constam da categoria «Construção de estradas» do Anexo II, classe 10, alínea e), da Directiva AIA sejam submetidos às exigências da directiva, não tendo abrangido as estradas privadas.

27. O conceito de estrada constante da Directiva AIA não diferencia entre uma estrada privada ou pública. Por conseguinte, a exclusão de estradas privadas seria incompatível com o âmbito de aplicação alargado da directiva [10]. A Irlanda também não contesta o facto de o conceito de estrada na acepção da referida categoria de projecto englobar, em princípio, igualmente os projectos privados de construção de estradas, tendo, pelo contrário, completado as disposições pertinentes em conformidade. Na medida em que estas alterações, no entanto, se aplicam após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não podem ser tidas em consideração no presente processo.

28. De qualquer forma, as exigências constantes da Directiva AIA devem ser igualmente aplicadas a estradas privadas. É incontestável que, antes da adopção das alterações mais recentes, as estradas privadas, enquanto tais, ainda não eram abrangidas pelo âmbito de aplicação da disposição pertinente do direito irlandês. Apesar de a Irlanda alegar que as referidas estradas integram, em quase todos os casos, outros projectos, este argumento não é suficiente, na medida em que não são abrangidos todos os casos.

29. Por conseguinte, ao não adoptar, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, e o artigo 4.º, n.ºs 2, 3 e 4, da Directiva AIA, todas as medidas para assegurar de forma suficiente que, antes da concessão da aprovação, os projectos que possam ter um impacto significativo no ambiente na categoria da construção de estradas, abrangida pela classe 10 do Anexo II, alínea e), sejam sujeitos a um pedido de aprovação e a uma avaliação dos seus efeitos no ambiente, em conformidade com os artigos 5.º a 10.º da directiva, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos da referida directiva.

B — *Pontos não controvertidos da transposição da Directiva 2003/35*

30. As partes estão de acordo quanto ao facto de o artigo 3.º, n.ºs 3, 4, 5 e 6, da Directiva 2003/35 ainda não ter sido transposto para

10 — No acórdão de 25 de Julho de 2008, Ecologistas en Acción-CODA (C-142/07, Colect., p. I-6097, n.º 28), o Tribunal de Justiça concluiu que uma excepção para vias urbanas «não pode ser acolhida».

todos os regimes de autorização irlandeses. A Irlanda refere em particular o Dublin Docklands Development Authority Act 1997, o Fisheries Act 1980, o Foreshore Act 1993, os Dumping at Sea Acts 1996 to 2006 e os Arterial Drainage Acts 1945 and 1995.

31. Para além disso, a Comissão retirou as suas críticas no que diz respeito ao artigo 4.º, n.os 1, 5 e 6, da Directiva 2003/35, após a Irlanda lhe ter comunicado as medidas de transposição. Caso a Irlanda reconheça, no entanto, que são necessárias outras alterações do direito irlandês para a transposição do artigo 4.º, n.os 2 e 3, da Directiva 2003/35, a Comissão mantém a crítica da transposição incompleta. Neste contexto, a Irlanda refere as Environmental Protection Agency (Licensing) Regulations 1994 to 2004 e as Waste Management (Licensing) Regulations 2004.

32. As medidas de transposição relativas a estes regimes de autorização que a Irlanda tenha comunicado após o termo do prazo do fixado no parecer fundamentado, não podem ser tidas em consideração no presente processo.

33. Ao não adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 3.º, n.os 3, 4, 5 e 6, e 4.º, n.º 2 e 3, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 6.º da Directiva.

C — *Quanto ao conceito de público em causa*

34. As partes não estão de acordo quanto à questão de saber se o conceito de público em causa deve ser transposto. A Comissão sublinha que a Directiva 2003/35 confere determinados direitos ao público em causa, considerando, em particular, que os direitos das organizações não governamentais resultantes da referida directiva não são suficientemente assegurados na Irlanda.

35. As definições de conceitos em directivas não têm de ser sempre transpostas com a máxima fidelidade. Neste sentido, o Tribunal de Justiça concluiu que o conceito de «zona especial de conservação» nos termos do artigo 1.º, alínea l), 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 [11], não carece de uma transposição expressa, sendo suficiente que os sítios abrangidos pelo referido conceito e as medidas de protecção a adoptar sejam incluídos, com suficiente precisão jurídica, no direito interno [12].

36. Por conseguinte, a questão decisiva consiste em saber se as pessoas abrangidas pelo conceito de público em causa podem

11 — JO L 206, p. 7.

12 — Acórdão de 10 de Maio de 2007, Comissão/Áustria (C-508/04, Colect., p. I-3787, n.os 66 e segs.).

desfrutar dos direitos que lhes são conferidos pela Directiva 2003/35. A este respeito, o Governo irlandês alega que os respectivos direitos já são atribuídos ao público em geral, pelo que não seria necessária uma definição específica de público em causa.

37. Para refutar esta alegação, a Comissão deveria ter demonstrado quais os direitos do público em causa que não foram suficientemente transpostos para o direito interno. Quanto a este ponto, apenas se limita, no entanto, ao acesso à justiça das organizações não governamentais. Este aspecto da transposição do artigo 3.º, n.º 1, deve ser apreciado posteriormente de forma separada, no contexto do acesso à justiça das organizações não governamentais [13].

38. No que diz respeito aos restantes direitos do público em causa, a Comissão não conseguiu provar que as disposições das directivas não foram integralmente transpostas. Por conseguinte, a acção deve ser julgada improcedente quanto a este ponto.

D — *Quanto ao acesso à justiça*

39. A Comissão formula duas críticas no que diz respeito à transposição do artigo 3.º, n.º 7, e do artigo 4.º, n.º 4, da Directiva 2003/35, ou seja, em relação ao artigo 10.ºA da Directiva AIA e ao artigo 15.ºA da Directiva 96/61. Por um lado, as medidas irlandesas existentes à data do termo do prazo fixado no parecer fundamentado não transpõem as referidas disposições e, por outro, a Irlanda não comunicou todas as medidas que foram adoptadas para a transposição do direito interno.

1. Quanto à falta de medidas de transposição

40. A crítica relativa ao facto de a Irlanda não ter transposto o artigo 10.ºA da Directiva AIA e o artigo 15.ºA da Directiva 96/61 corresponde ao objecto inicial do convite para apresentação de observações (notificação para cumprir), que se limitava a notificar a falta de medidas de transposição. No que diz respeito ao acesso à justiça regulado nas referidas disposições, a Irlanda comunicou que este já estaria garantido em todos os casos no direito irlandês.

41. Neste sentido, no procedimento pré-contencioso e no processo judicial as partes alargaram progressivamente o seu litígio à qualidade das medidas de transposição alegadas pela Irlanda, tendo a Comissão reagido sempre aos novos argumentos e informações apresentados pela Irlanda através do aprofundamento da sua crítica.

13 — V., *infra*, n.os 73 e segs.

a) Quanto à admissibilidade da argumentação da Comissão

42. Em princípio, é admissível adaptar uma acção convertendo a acusação de falta absoluta de transposição em acusação de transposição incorrecta [14], pelo menos caso o Estado-Membro só tardiamente comunique as medidas de transposição que introduziu, dificultando deste modo uma objecção atempada dos erros de transposição por parte da Comissão. Com efeito, a crítica relativa a uma transposição incorrecta está por princípio incluída na crítica relativa à falta de transposição [15].

43. Este tipo de casos só não sucede com mais frequência devido ao facto de as medidas de transposição adoptadas após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado já não poderem ser tidas em consideração e de a Comissão, após a comunicação das medidas de transposição, geralmente pôr termo ao processo por incumprimento baseado na falta de comunicação das medidas adoptadas, de forma a analisar noutro processo eventuais erros de conformidade.

44. No presente processo, tanto na petição inicial (n.º 5.26) como na réplica (n.º 19) a Comissão sublinha, no entanto, que a acção se restringe à questão de saber se houve transposição, reservando-se a apreciação da qualidade da transposição para um processo posterior.

45. Na medida em que, seguidamente, a Comissão contesta os erros qualitativos do direito irlandês, deve considerar-se a sua alegação contraditória e, por conseguinte, inadmissível [16]. Caso o Tribunal de Justiça se pronunciasse no presente caso sobre os pontos em causa, correr-se-ia, para além disso, o risco de se antecipar a um processo posterior sobre a conformidade, que a Comissão se reserva expressamente.

46. Por conseguinte, no que diz respeito à falta de transposição do artigo 10.ºA da Directiva AIA e do artigo 15.ºA da Directiva 96/91, o recurso deve ser declarado inadmissível, na medida em que se refere à qualidade das medidas irlandesas. A apreciação deve-se restringir apenas à questão de saber se a Irlanda adoptou efectivamente medidas de transposição ou não.

47. Contudo, não é de excluir que o Tribunal de Justiça aprecie de um modo distinto a admissibilidade deste fundamento. Neste

14 — Acórdãos de 16 de Junho de 2005, Comissão/Itália (C-456/03, Colect., p. I-5335, n.os 19 e segs.), e de 30 de Novembro de 2006, Comissão/Luxemburgo (C-32/05, Colect., p. I-11323, n.os 52 e segs.).

15 — Acórdão Comissão/Itália (já referido na nota 14, n.º 40).

16 — Acórdão de 28 de Junho de 2007, Comissão/Espanha (C-235/04, Colect., p. I-5415, n.os 47 e segs.).

sentido, e para o caso de ser necessário, irei apreciar, a título subsidiário, a questão de saber se a Comissão conseguiu demonstrar que o artigo 10.ºA da Directiva AIA e o artigo 15.ºA da Directiva 96/61 não foram suficientemente transpostos na Irlanda.

b) Quanto ao interesse suficiente

48. O primeiro ponto em litígio diz respeito à possibilidade conferida aos membros do público em causa de interpor recurso para um órgão jurisdicional ou outro órgão independente e imparcial criado por lei.

49. Nos termos do artigo 10.ºA, alínea a), da Directiva AIA e do artigo 15.ºA, alínea a), da Directiva 96/61, os Estados-Membros podem fazer depender o referido acesso do facto de o recorrente ter um interesse suficiente.

50. A este respeito, as partes apenas estão em litígio em relação à transposição no âmbito de aplicação do Planning and Development Act 2000, na redacção que lhe foi dada pelo Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

51. Na resposta a uma pergunta feita na audiência e numa comunicação escrita posterior, o Governo irlandês informou o Tribunal de Justiça de que as disposições pertinentes da lei de alteração de 2006 entraram em vigor em 31 de Janeiro de 2007. Trata-se da Section 13 da lei de 2006, que introduziu a nova redacção da Section 50 e adicionou a Section 50A na lei inicial, de 2000. O Governo irlandês baseia-se neste caso num regulamento relativo à aplicação de partes da lei de alteração [17].

52. No presente processo, o Tribunal de Justiça não pode, no entanto, ter em consideração qualquer alteração do direito irlandês que tenha entrado em vigor após o prazo fixado pela Comissão no parecer fundamentado, que expirou em 18 de Dezembro de 2006. Por conseguinte, as informações fornecidas pelo Governo irlandês parecem excluir uma apreciação das referidas disposições.

53. Dos documentos apresentados com a contestação resulta, porém, que esta alegação relativa à entrada em vigor se baseia num erro. O regulamento referido pelo Governo irlandês regula a aplicação de outras partes da lei de 2006. As novas regulamentações pertinentes para o presente caso, nomeadamente a Section 13 da lei de alteração de 2006, entraram em vigor em 17 de Outubro de 2006 [18], ou seja, antes do termo do prazo.

17 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) (n.º 3) Order 2006, de 21 de Dezembro de 2006, S. I. n.º 684 de 2006.

18 — Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006 (Commencement) Order 2006, de 11 de Outubro de 2006, S. I. n.º 525 de 2006.

54. Assim, o Tribunal de Justiça pode analisar sobretudo as objecções levantadas pela Comissão em relação à Section 50A[3][a][i] do Planning and Development Act 2000, na redacção que lhe foi dada pelo Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006. A Comissão opõe-se ao facto de, nos termos da referida disposição, uma «judicial review» apenas poder ser requerida quando o recorrente tem um interesse substancial («substantial interest»).

55. A Comissão começa por expor que a legislação irlandesa pertinente adoptada posteriormente à Directiva 2003/35 não contém qualquer referência a esta directiva, considerando que tal constitui uma violação — não censurada como tal pela Comissão no presente processo — do artigo 6.º, n.º 2, da directiva, que exige uma referência deste tipo. Poder-se-ia ver neste caso igualmente um indício de o legislador irlandês não ter tido em consideração a directiva ao adoptar esta disposição. A falta de uma referência à directiva não prova, no entanto, que a regulamentação em causa não transpõe a directiva.

56. A Comissão considera que a prova decisiva da falta de transposição se encontra no segundo acórdão da High Court irlandesa no processo Friends of the Curragh Environment [19], o qual, no contexto da análise do «substantial interest», declara que a Directiva 2003/35 não foi transposta na Irlanda. A Irlanda opõe a este argumento o acórdão do mesmo órgão jurisdicional no processo Sweetman [20], mais recente, que revê esta apreciação.

57. Em última instância, no presente processo pode ficar por resolver a questão de saber qual das declarações da High Court em relação à transposição da Directiva 2003/35 estará correcta. A questão decisiva prende-se com o facto de o direito irlandês prever que a possibilidade de interpor um recurso para um órgão jurisdicional depende do interesse do recorrente. Por conseguinte, a Comissão não pode acusar a Irlanda da falta completa de medidas de transposição. A questão de saber se as medidas correspondem às exigências da directiva é, pelo contrário, uma questão relativa à sua qualidade.

58. Por conseguinte, a acção é improcedente neste ponto, desde que tenha por objecto a falta completa de medidas de transposição, e inadmissível no que diz respeito à qualidade das medidas de transposição.

59. Caso o Tribunal de Justiça pretenda, no entanto, aprofundar este ponto, deve começar por analisar a outra crítica apontada pela Comissão, de acordo com a qual o acórdão Sweetman não abrange projectos privados. No entanto, não é possível reconhecer uma

19 — Acórdão da High Court of Ireland, de 8 de Dezembro de 2006, Friends of the Curragh Environment ([2006] IEHC 390).

20 — Acórdão da High Court of Ireland, de 26 de Abril de 2006, Sweetman ([2007] IEHC 153).

diferenciação entre promotores privados e públicos, nem nas disposições pertinentes de direito irlandês nem nos acórdãos irlandeses submetidos ao Tribunal de Justiça [21].

60. Enquanto no acórdão Sweetman se realça expressamente que o promotor é público, os acórdãos Friends of the Curragh Environment [22] dizem respeito a um projecto privado. No entanto, estas afirmações não têm qualquer incidência perceptível na aplicação do direito irlandês, na medida em que apenas diziam respeito a uma aplicação directa da Directiva 2003/35 discutida de forma puramente hipotética.

61. Por conseguinte, há que partir do pressuposto de que se aplicam as mesmas regras à possibilidade de interpor recurso para a avaliação de projectos públicos e privados.

62. Por fim, a Comissão censura o facto de a transposição irlandesa não ser suficientemente precisa e afirma que uma interpretação do direito irlandês em conformidade com a directiva, tal como sugerida no acórdão Sweetman, não pode ser considerada suficiente.

63. De forma a ser bem sucedida com estas alegações em princípio correctas [23], a Comissão necessitaria, no entanto, de começar por demonstrar que a transposição não foi suficientemente precisa. Neste contexto, as suas alegações limitam-se, no essencial, às conclusões da High Court irlandesa em relação à alegada falta de transposição da Directiva 2003/35 no segundo acórdão Friends of the Curragh Environment [24].

64. A Comissão cita sobretudo a afirmação da High Court irlandesa de que o critério do interesse substancial é mais restritivo do que o critério do interesse suficiente [25]. Esta afirmação não se refere, no entanto, à Directiva 2003/35, mas sim a uma condição de admissibilidade constante do direito irlandês, anteriormente válida no âmbito de aplicação do Planning and Development Act e ainda aplicável noutros âmbitos de aplicação da «judicial review».

65. Neste sentido, o Governo irlandês opõe correctamente a esta alegação — em conformidade com a High Court irlandesa no acórdão Sweetman — que interesse suficiente,

21 — Para além dos acórdãos da High Court referidos nas notas 19 e 20 deve ainda ser referido, neste contexto, o acórdão da Supreme Court irlandesa, de 2 de Maio de 2008, Harding vs. Cork County Council & Anor [2008] IESC 27.

22 — Já referidos na nota 20, n.º 3.10.

23 — V. os acórdãos de 10 de Maio de 2001, Comissão/Países Baixos (C-144/99, Colect., p. I-3541, n.º 21), de 19 de Setembro de 1996, Comissão/Grécia (C-236/95, Colect., p. I-4459, n.os 12 e segs.) e de 12 de Julho de 2007, Comissão/Áustria (C-507/04, Colect., p. I-5939, n.º 137).

24 — Já referido na nota 19.

25 — V. igualmente os acórdãos Harding (já referido na nota 21) e Sweetman (já referido na nota 20).

na acepção da Directiva 2003/35, e interesse suficiente, nos termos do direito processual irlandês, constituem conceitos distintos.

66. Nos termos da Directiva 2003/35, ou seja, nos termos do artigo 10.ºA, terceiro parágrafo, primeira frase, da Directiva AIA e do artigo 15.ºA, terceiro parágrafo, primeira frase, da Directiva 96/61, os Estados-Membros determinam o que constitui um interesse suficiente e a violação de um direito, devendo tal ser feito em concordância com o objectivo de proporcionar ao público em causa um vasto acesso à justiça. No entanto, é igualmente possível adoptar um regime de acesso ainda mais restritivo, nomeadamente através da subordinação à exigência de invocar a violação de um direito. A directiva delega, por conseguinte, nos Estados-Membros a definição do interesse suficiente, não definindo a este respeito qualquer critério mínimo imperativo.

67. A Irlanda decidiu que só um interesse substancial é suficiente na acepção da directiva [26]. A lei esclarece expressamente que este interesse não se restringe aos interesses imobiliários ou financeiros [27]. De acordo com um acórdão recente da Supreme Court irlandesa, o requerente deve comprovar ter um interesse pessoal especial, de importância considerável, afectado pelo projecto em causa ou a ele ligado [28]. A Comissão não apresenta qualquer argumento que explique por que razão o referido critério não deve ser compatível com a directiva.

68. Poder-nos-íamos quando muito perguntar se a limitação do direito de acção é compatível com o objectivo expresso de permitir um amplo acesso à justiça. As regras anteriores relativas ao interesse necessário, menos rígidas, demonstram que um amplo acesso à justiça é, por princípio, possível no ordenamento jurídico irlandês.

69. A determinação de um suficiente interesse em agir baseia-se, no entanto, forçosamente numa ponderação. A aplicação eficaz do direito indicia um amplo acesso à justiça. Por outro lado, possivelmente muitos processos judiciais são desnecessários, na medida em que o direito não foi violado. As acções desnecessárias não representam apenas uma carga para os órgãos jurisdicionais, podendo igualmente prejudicar projectos afectados, pois a sua execução poderá sofrer atrasos. Factores como o aumento do grau de regulamentação ou do potencial de conflito dos cidadãos, mas também uma alteração do meio ambiente,

26 — Section 50A(3)(b) do Planning and Development Act 2000, na redacção que lhe foi dada pelo Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

27 — Section 50A(4) do Planning and Development Act 2000, na redacção que lhe foi dada pelo Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006.

28 — V. o acórdão Harding (já referido na nota 21). No que diz respeito à possibilidade de uma interpretação do direito irlandês conforme à directiva, este acórdão conclui surpreendentemente que uma outra interpretação do conceito (aberto) de «substantial interest» não seria compatível (*contra legem*) com a legislação irlandesa.

são capazes de influenciar o resultado desta ponderação. Por conseguinte, não se pode sem mais concluir, com base num anterior acesso à justiça muito generoso, que um critério de partida mais restritivo seria inconciliável com o objectivo de um amplo acesso.

70. Na audiência, a Comissão considerou ainda que também o princípio da equivalência se opõe ao critério do interesse substancial. Nos termos deste princípio, também as vias processuais aplicáveis em processos com relevância comunitária dependem da ordem jurídica interna de cada Estado-Membro, na condição, porém, de que não sejam menos favoráveis do que as que regulam situações análogas de natureza interna [29].

71. A Comissão entende que existe um tratamento menos favorável pelo facto de em domínios distintos da legislação em matéria de ordenamento do território o acesso aos órgãos jurisdicionais irlandeses apenas pressupor um interesse suficiente. Este entendimento apenas poderia, no entanto, ser convincente se na legislação em matéria de ordenamento do território devessem ser exclusivamente aplicadas posições comunitárias, mas não existem quaisquer elementos que sustentem esta tese. Tanto quanto é possível depreender, os recursos interpostos em matéria de ordenamento do território podem, pelo contrário, dizer respeito a questões de direito meramente interno, estando estes recursos igualmente sujeitos ao requisito do interesse substancial. Por conseguinte, o pressuposto da existência de um interesse substancial para recursos em matéria de ordenamento do território não tem por efeito um tratamento menos favorável de casos com relevância comunitária.

72. Não existem, assim, indícios de que a transposição irlandesa do artigo 10.ºA, alínea a), da Directiva AIA e do artigo 15.ºA, alínea a), da Directiva 96/61 não foi suficientemente clara no que diz respeito ao necessário interesse dos particulares para interpor um recurso. Mesmo que o Tribunal de Justiça considerasse admissível esta alegação, ela deveria, no entanto, ser considerada desprovida de fundamento.

c) Quanto aos direitos de organizações não governamentais (recurso colectivo)

73. A segunda crítica da Comissão relacionada com o artigo 10.ºA da Directiva AIA e o artigo 15.ºA da Directiva 96/91 diz respeito à posição das organizações não governamentais. De acordo com o disposto na segunda frase dos seus terceiros parágrafos, o interesse de determinadas organizações não governamentais é considerado suficiente para interpor um recurso.

29 — Acórdão de 7 de Janeiro de 2004, Wells (C-201/02, Colect., p. I-723, n.º 67).

74. Neste contexto, a Comissão critica igualmente o facto de a Irlanda não ter transposto os conceitos de «público» e de «público em causa» que são definidos no artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 2003/35 para a Directiva AIA. De acordo com esta disposição, considera-se que as organizações não governamentais que promovam a protecção do ambiente e cumpram os requisitos previstos na legislação nacional têm um interesse em processos de tomada de decisão em matéria de ambiente que incluam uma avaliação de impacto ambiental.

75. As definições de conceitos em directivas não têm de ser transpostas em cada caso com a máxima fidelidade, sendo suficiente que as consequências jurídicas relacionadas com um conceito sejam incluídas, com suficiente precisão jurídica, no direito interno [30].

76. Por conseguinte, no presente caso é necessário apreciar se, nos termos do direito irlandês, as organizações não governamentais são reconhecidas como parte do público em causa, de forma a permitir-lhes interpor o recurso previsto na Directiva 2003/35.

77. A este respeito, a Irlanda alega que a Section 50A(3)(b)(ii) do Planning and Development Act 2000 irlandês, na redacção que lhe foi dada pelo Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, isenta as organizações não governamentais da necessidade de demonstrar que têm um interesse substancial. Tendo em consideração o texto das disposições pertinentes, este argumento não é de rejeitar, sem mais.

78. A Comissão opõe a este argumento que o segundo acórdão da High Court no processo Friends of the Curragh Environment [31] tinha por objecto um recurso interposto por uma organização não governamental ao qual tinha sido negado provimento por falta de um interesse suficiente.

79. A High Court não aplicou, no entanto, a versão alterada do Planning and Development Act. Por conseguinte, não é possível deduzir deste acórdão qualquer conclusão quanto à nova regulamentação relativa a organizações não governamentais.

80. Por conseguinte, a Comissão não conseguiu demonstrar que as regulamentações irlandesas sobre o acesso à justiça de organizações não governamentais são incompatíveis com a Directiva 2003/35, ou seja, com o artigo 10.ºA, terceiro parágrafo, da Directiva AIA e o artigo 15.ºA, terceiro parágrafo, da

30 — V., *supra*, n.º 35.

31 — Já referido na nota 19.

Directiva 96/61, pelo que também quanto a este ponto a crítica da falta de transposição carece de fundamento. A Comissão não levantou quaisquer objecções em relação à qualidade da transposição.

d) Quanto ao alcance do controlo pelos órgãos jurisdicionais irlandeses

81. A terceira crítica da Comissão relativa ao artigo 10.ºA da Directiva AIA e ao artigo 15.ºA da Directiva 96/61 diz respeito ao alcance do controlo. De acordo com os respectivos primeiros parágrafos, o recorrente pode impugnar a legalidade substantiva ou processual de qualquer decisão, acto ou omissão. A Comissão critica o facto de também este segundo ponto não ter sido transposto para o direito irlandês, de acordo com o segundo acórdão Friends of the Curragh Environment [32], e de o acórdão Sweetman não corrigir esta lacuna.

82. Tendo em consideração a existência de uma via de recurso pertinente no direito irlandês, mais concretamente a «judicial review», deve ser igualmente negado provimento à crítica relacionada com a falta completa de medidas de transposição.

83. A Comissão não levanta quaisquer objecções específicas contra o possível alcance do controlo exercido no âmbito de uma *judicial review*. Apesar de a High Court ter analisado possíveis objecções ao alcance do controlo nos termos do direito irlandês, tanto no referido acórdão Sweetman [33] como no primeiro acórdão no processo Friends of the Curragh Environment [34], não é possível reconhecer em que medida a Comissão as adopta. Por conseguinte, neste aspecto não é necessária pronúncia sobre alegações relativas à qualidade da transposição.

e) Quanto à rápida tramitação dos processos judiciais

84. A quarta crítica da Comissão em relação ao artigo 10.ºA da Directiva AIA e ao artigo 15.ºA da Directiva 96/91 diz respeito à duração do processo. Nos termos dos respectivos quintos parágrafos, os referidos processos devem ser atempados. Também a este respeito a Comissão se baseia nas declarações feitas no segundo acórdão do processo Friends of the Curragh Environment [35], de acordo com as quais a directiva não foi transposta.

32 — Já referido na nota 19.

33 — Já referido na nota 20, n.os 6.11 e segs.

34 — Acórdão da High Court of Ireland de 14 de Julho de 2006, Friends of the Curragh Environment [2006] IEHC 243.

35 — Já referido na nota 19.

85. A Irlanda opõe-se a esta alegação, invocando a Section 50A(10) e (11)(b) do Planning and Development Act 2000 irlandês, na redacção que lhe foi dada pelo Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, nos termos do qual se impõe aos órgãos jurisdicionais competentes que tramitem os processos com a rapidez que é permitida pela administração da justiça. A Section 50A (12) prevê igualmente a adopção de disposições destinadas a acelerar o processo.

86. Por conseguinte, também neste ponto a Comissão não é capaz de demonstrar que não se procedeu a qualquer transposição. Na medida em que não levanta quaisquer reprimendas específicas relacionadas com a qualidade desta regulamentação, não há qualquer necessidade de prosseguir o exame.

f) Quanto às despesas do processo

87. A quinta crítica relativa ao artigo 10.ºA da Directiva AIA e ao artigo 15.ºA da Directiva 96/91 diz respeito às despesas do processo. Nos termos dos respectivos quintos parágrafos, os referidos processos não devem ser exageradamente dispendiosos.

88. As partes não estão em litígio sobre as custas judiciais nem sobre o direito do recorrente que venceu a causa ao ressarcimento das suas despesas processuais [36]. Pelo contrário, importa analisar em que medida o recorrente deve ser protegido contra uma eventual condenação no pagamento das custas da parte contrária caso perca o processo.

89. A este respeito, a Irlanda entende que a Directiva 2003/35 não contém qualquer regulamentação sobre as despesas a suportar pelas partes no processo, baseando-se para tal nas disposições da convenção de Aarhus, que não foram expressamente transpostas na directiva. Por um lado, o artigo 9.º, n.º 5, da convenção prevê que as partes considerarão a possibilidade de estabelecer mecanismos de assistência adequados para eliminar ou reduzir os entraves, financeiros e outros, ao acesso à justiça. Por outro, o artigo 3.º, n.º 8, segunda frase, dispõe que os poderes dos tribunais nacionais para estabelecer custas razoáveis nos procedimentos judiciais não serão afectados.

90. No entanto, esta argumentação não é convincente. O artigo 3.º, n.º 8, segunda frase, da convenção deve ser lido em conjugação com a primeira frase. Nos termos desta, as pessoas que exerçam os seus direitos nos

36 — Também não está em causa a garantia das custas processuais, tal como definida no acórdão da Supreme Court irlandesa, de 21 de Julho de 1998, no processo Lancefort Ltd. v. An Bord Pleanála (No. 2) [1999] 2 IR 270, ou a possibilidade, prevista na Section 50A(6) do Planning and Development Act 2000, na redacção que lhe foi dada pela Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, de fazer depender um processo do facto de se aceitar indemnizar eventuais prejuízos.

termos do disposto na convenção não podem ser penalizadas, perseguidas ou importunadas. A segunda frase apenas esclarece que a imposição de custas por processos judiciais não deve ser encarada como penalização, perseguição ou medida destinada a importunar.

91. Ao interpretar o artigo 9.º, n.º 4, da convenção de Aarhus e as respectivas disposições de transposição da directiva, deve-se ter em consideração o artigo 9.º, n.º 5, da convenção, independentemente de referência expressa na Directiva 2003/95. Esse artigo comprova, nomeadamente, que as partes tinham em mente a necessidade de medidas de apoio quando definiram que os processos não deveriam ser exageradamente dispendiosos.

92. Para além disso, também o artigo 47.º, terceiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia [37] exige que se conceda assistência judiciária, na medida em que essa assistência seja necessária para garantir a efectividade do acesso à justiça. Na medida em que o Tratado de Lisboa ainda não foi ratificado, a Carta, como tal, ainda não produz efeitos jurídicos vinculativos equiparáveis ao direito primário. Como fonte de direito, serve, no entanto, de elemento revelador dos direitos fundamentais [38] que devem ser tidos em consideração aquando da interpretação do direito comunitário [39].

93. Por conseguinte, a proibição de um processo exageradamente dispendioso abrange igualmente todas as custas processuais suportadas pelas partes.

94. No entanto, não existe qualquer proibição absoluta de condenar nas custas os recorrentes abrangidos pela Directiva 2003/35, como decorre não apenas do teor da disposição, que apenas proíbe custas extremamente dispendiosas, mas em particular do artigo 3.º, n.º 8, da convenção, que pressupõe que as custas podem ser impostas.

95. A Comissão baseia a sua objecção relativa à insuficiente protecção das custas excessivamente onerosas no facto de as custas impostas à parte vencedora, em particular, poderem ser muito elevadas na Irlanda, não sendo de excluir custas que atinjam o valor de várias centenas de milhares de euros.

37 — A Carta começou por ser proclamada solenemente em Nice em 7 de Dezembro de 2000 (JO C 364, p. 1), tendo voltado a sê-lo em 12 de Dezembro de 2007 em Estrasburgo (JO C 303, p. 1).

38 — V., a este respeito, igualmente os acórdãos de 27 de Junho de 2006, Parlamento/Conselho («reagrupamento familiar», C-540/03, Colect., p. I-5769, n.º 38) e de 13 de Março de 2007, Unibet (C-432/05, Colect., p. I-2271, n.º 37).

39 — Acórdãos de 24 de Março de 1994, Bostock (C-2/92, Colect., p. I-955, n.º 16), de 18 de Maio de 2000, Rombi e Arkopharma (C-107/97, Colect., p. I-3367, n.º 65), de 6 de Novembro de 2003, Lindqvist (C-101/01, Colect., p. I-12971, n.º 87) e Parlamento/Conselho (já referido na nota 38, n.º 105).

96. A este respeito, é pouco convincente a alegação do Governo irlandês de que existe uma regulamentação relativa à assistência judiciária, o denominado *Attorney General's Scheme*, e de que, para além disso, os potenciais recorrentes poderiam recorrer ao processo gratuito perante o *Ombudsmann.* De acordo com o seu teor, a referida regulamentação relativa à assistência judiciária não se aplica aos processos abrangidos pela directiva, pelo que não pode ser reconhecida como medida de transposição. Apesar de o *Ombudsmann* representar uma alternativa menos burocrática aos processos judiciais, de acordo com as próprias alegações do Governo irlandês apenas tem o poder de formular recomendações, não podendo adoptar decisões vinculativas.

97. Tal como a Irlanda sublinha e a Comissão reconhece, os órgãos jurisdicionais irlandeses dispõem, no entanto, do poder discricionário de renunciar à condenação nas despesas da parte vencida e de impor mesmo as custas à parte vencedora. Por conseguinte, existe uma possibilidade de limitar o risco de custas excessivas.

98. Em meu entender, esta possibilidade de limitação dos riscos de custas excessivas é suficiente para demonstrar a existência de medidas de transposição. Por conseguinte, também neste ponto deve o recurso interposto pela Comissão ser julgado improcedente.

99. A título complementar, pretendo ainda referir que está correcta a mais ampla objecção da Comissão de acordo com a qual o direito irlandês não vincula os órgãos jurisdicionais aos critérios da directiva quando estes exercem o seu poder discricionário em matéria de custas. Nos termos da jurisprudência constante, um poder discricionário que pode ser exercido em conformidade com a directiva não é suficiente para transpor disposições das directivas, na medida em que uma prática deste tipo pode sempre ser alterada [40]. Esta objecção diz, no entanto, respeito, desde já, à qualidade da medida de transposição, sendo, por conseguinte, inadmissível.

g) Quanto à informação do público

100. Por fim, a sexta crítica da Comissão relativa ao artigo 10.ºA da Directiva AIA e ao artigo 15.ºA da Directiva 96/61, visa contestar a forma de informar o público sobre os direitos que para ele decorrem da directiva. Para melhorar a eficácia das referidas disposições, os Estados-Membros, nos termos dos respectivos sextos parágrafos, devem garantir que sejam postas à disposição do público informações práticas relativas ao acesso às vias de recurso administrativo e judicial.

40 — Acórdãos de 13 de Março de 1997, Comissão/França (C-197/96, Colect., p. I-1489, n.º 14), de 9 de Março de 2000, Comissão/Itália (C-358/98, Colect., p. I-1255, n.º 17), de 7 de Março de 2002, Comissão/Itália(C-145/99, Colect., p. I-2235, n.º 30) e de 10 de Março de 2005, Comissão/Reino Unido (C-33/03, Colect., p. I-1865, n.º 25).

101. Também neste contexto a Comissão invoca os dois acórdãos no processo Friends of the Curragh Environment [41], considerando que, independentemente das regulamentações efectivamente existentes, o público irlandês deverá ter partido do princípio, com base nos referidos acórdãos, que a directiva ainda não tinha sido transposta para o direito irlandês.

102. O argumento invocado pelo Governo irlandês em relação ao acórdão Sweetman não pode ser tido em consideração, na medida em que este acórdão apenas foi pronunciado após o termo do prazo fixado no parecer fundamentado da Comissão.

103. O Planning and Development Act 2000, na redacção que lhe foi dada pelo Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, pelo contrário, já tinha sido publicado e já tinha entrado em vigor à data do termo do prazo. A invocação deste argumento teria, no entanto, um peso mais significativo caso as alterações da legislação em matéria de ordenamento do território se tivessem expressamente referido à Directiva 2003/35 transposta, o que não sucedeu.

104. Para além disso, o segundo acórdão no processo Friends of the Curragh Environment [42], em particular, demonstra que possivelmente os órgãos jurisdicionais ainda não estariam suficientemente informados desta regulamentação. Este acórdão dizia respeito aos direitos de uma organização não governamental que terão possivelmente sido reforçados através do Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, que tinha entrado em vigor pouco antes. No entanto, esta alteração legislativa não é sequer referida.

105. A questão decisiva prende-se, no entanto, com o facto de a obrigação de informar o público não se poder limitar à publicação de regulamentações de transposição de directivas. Estas devem ser sempre publicadas. Por conseguinte, a obrigação expressa de informar o público deve ter um alcance mais amplo.

106. Segundo a redacção expressa da directiva, os Estados-Membros devem, em particular, divulgar informações práticas relativas ao acesso à justiça, não sendo a mera publicação de textos legislativos suficiente para alcançar este fim.

107. O Governo irlandês não apresenta, no entanto, quaisquer outras medidas de informação por ele adoptadas.

108. Por conseguinte, ao não pôr à disposição do público informações práticas relativas ao acesso às vias de recurso administrativo e

41 — Já referido nas notas 19 e 34.
42 — Já referido na nota 19.

judicial, de acordo com o disposto no artigo 10.ºA, sexto parágrafo, da Directiva AIA e no artigo 15.ºA, sexto parágrafo, da Directiva 96/61, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 6.º da Directiva 2003/35.

2. Quanto à informação da Comissão

109. Cumpre agora analisar se a Irlanda forneceu à Comissão informações suficientes relativamente às medidas que adoptou para transpor o artigo 10.ºA da Directiva AIA e o artigo 15.ºA da Directiva 96/61. A Comissão entende que a informação relativa à transposição das regulamentações sobre as custas dos processos judiciais [43] e, em geral, sobre o acesso à justiça, foi insuficiente.

110. De acordo com o disposto no artigo 6.º, primeiro parágrafo, da Directiva 2003/35, os Estados-Membros devem informar imediatamente a Comissão das disposições legislativas, regulamentares e administrativas para a transposição da directiva.

111. Resulta de jurisprudência constante que compete aos Estados-Membros, por força do artigo 10.º CE, facilitar à Comissão o cumprimento da sua missão, que consiste, designadamente, segundo o artigo 211.º CE, em velar pela aplicação das disposições do Tratado bem como das medidas tomadas pelas instituições por força deste [44]. À semelhança de disposições equivalentes de outras directivas, o artigo 6.º da Directiva 2003/35 impõe aos Estados-Membros uma obrigação de informação [45].

112. A informação que os Estados-Membros estão obrigados a prestar à Comissão deve ser clara e precisa. Deve indicar sem ambiguidade através de que medidas legislativas, regulamentares e administrativas o Estado-Membro considera ter cumprido as diferentes obrigações que a directiva lhe impõe. Na falta de tal informação, a Comissão não tem condições para verificar se o Estado-Membro aplicou realmente e completamente a directiva. O incumprimento desta obrigação dos Estados-Membros, seja por uma falta total de informação ou por uma informação insuficientemente clara e precisa, pode, por si só, justificar a abertura do procedimento previsto no artigo 226.º CE com vista à declaração deste incumprimento [46].

43 — V., *supra*, os n.os 87 e segs.

44 — Acórdãos de 25 de Maio de 1982, Comissão/Países Baixos (96/81, Recueil, p. 1791, n.º 7) e de 12 de Setembro de 2000, Comissão/Países Baixos (C-408/97, Colect., p. I-6417, n.os 15 e 16).

45 — V. acórdãos de 25 de Maio de 1982, Comissão/Países Baixos (já referido na nota 44, n.º 7) e Comissão/Itália (já referido na nota 14, n.º 26).

46 — Acórdãos de 25 de Maio de 1982, Comissão/Países Baixos (já referido na nota 44, n.º 8) e Comissão/Itália (já referido na nota 14, n.º 27).

113. No que diz respeito às custas dos processos judiciais, a Irlanda já indicou, na sua resposta ao primeiro parecer fundamentado, que os órgãos jurisdicionais irlandeses dispõem do poder de tomar uma decisão sobre as custas favorável à parte vencida.

114. Para além disso, o acesso à justiça é, no essencial, assegurado pelo Planning and Development Act 2000, na redacção que lhe foi dada pelo Planning and Development (Strategic Infrastructure) Act 2006, que a Irlanda comunicou à Comissão em 30 de Novembro de 2006, ou seja, antes do termo do prazo fixado no segundo parecer fundamentado.

115. Por conseguinte, a Irlanda comunicou à Comissão as medidas essenciais que adoptou para a transposição da Directiva 2003/35.

116. A Comissão censura, no entanto, a Irlanda por não ter comunicado os dois acórdãos da High Court irlandesa no processo Friends of the Curragh Environment [47].

117. A Irlanda começa por contrapor que os Estados-Membros não são obrigados a informar a Comissão de disposições *existentes* que transpõem a Directiva 2003/35. Ambos os acórdãos se referem ao Planning and Development Act 2000 na versão anterior à adopção da Directiva 2003/35.

118. Tal como a Comissão salienta, o Tribunal de Justiça já decidiu esta questão em sentido contrário ao entendimento irlandês: mesmo que se permita aos referidos Estados-Membros garantir a transposição material da directiva por normas do seu direito interno em vigor, estes em caso algum estão dispensados da obrigação formal de informar a Comissão da existência destas normas, a fim de que esta fique em condições de apreciar a sua conformidade com a directiva [48].

119. A Irlanda opõe que, no âmbito da resposta a um parecer fundamentado, é difícil expor a forma como a jurisprudência irlandesa transpõe as disposições da directiva sobre o acesso à justiça, pelo que deveria ser suficiente uma remissão não específica para a referida jurisprudência, em conjugação com uma referência ao correspondente capítulo do manual mais importante de Direito Administrativo da Irlanda. As declarações da High Court constituem *obiter dicta*, que não colocariam em questão uma transposição suficiente. A High Court apenas adoptou uma decisão em conformidade após a última carta dirigida à Comissão [49].

47 — Já referidos na nota 19 e na nota 34.

48 — Acórdão Comissão/Itália (já referido na nota 14, n.º 30).

49 — Já referida na nota 20.

120. Com a referida argumentação, a Comissão não tem, contudo, em consideração as obrigações que incumbem aos Estados-Membros na transposição de directivas e que são independentes do facto de um Estado-Membro transpor uma directiva através de precedentes jurisprudenciais ou de medidas legislativas. Em qualquer caso, em relação a cada uma das disposições da directiva deve ser analisado quais as medidas necessárias para a transpor. Caso o Estado-Membro pretenda invocar a manutenção do direito existente, deve identificar as normas em causa antes de concluir que não é necessário adoptar outras medidas.

121. É precisamente esta análise que pode (e deve) ser comunicada pelo Estado-Membro à Comissão, sem adicionar algo de essencial. As dificuldades inerentes a um sistema jurisprudencial não residem tanto na apresentação da referida análise, mas sim na própria análise, que deverá ser realizada pelo Estado-Membro independentemente da sua obrigação de informação.

122. A este respeito, há que concordar com a Comissão no que diz respeito ao facto de a informação sobre a transposição de disposições da directiva não poder excluir informações que possam fundamentar dúvidas sobre uma transposição correcta. As decisões judiciais que constatam que uma directiva ainda não foi transposta assumem uma relevância particular quando um Estado-Membro parte do princípio de que a jurisprudência existente já assegura uma transposição suficiente da directiva.

123. Por conseguinte, a Irlanda deveria ter apresentado à Comissão uma exposição da jurisprudência irlandesa, da qual resultasse que as disposições da Directiva 2003/35 relativas ao acesso à justiça já tinham sido suficientemente transpostas. Neste contexto, a Irlanda poderia ter esclarecido o alcance da referida jurisprudência.

124. Neste sentido, deve-se concluir que, ao não informar a Comissão sobre os dois acórdãos da High Court no processo Friends of the Curragh Environment, a Irlanda violou o dever de informação para ela decorrente do artigo 6.º da Directiva 2003/35 no que diz respeito à transposição do artigo 10.ºA da Directiva AIA e do artigo 15.ºA da Directiva 96/61.

V — Despesas

125. Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vence-

dora o tiver requerido. Apenas a Comissão pediu a condenação nas despesas. Apesar de ter vencido em alguns pontos, é vencida em relação a questões essenciais da sua acção. Por conseguinte, cada uma das partes deverá suportar as suas próprias despesas.

VI — Conclusão

126. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que decida o seguinte:

1. Não tendo adoptado, em conformidade com o artigo 2.º, n.º 1, e com o artigo 4.º, n.ºs 2 a 4, da Directiva 85/337/CEE do Conselho, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projectos públicos e privados no ambiente, modificada pela Directiva 97/11/CE, todas as medidas necessárias para assegurar de forma suficiente que, antes da concessão da aprovação, os projectos que possam ter um impacto significativo no ambiente na categoria da construção de estradas, abrangida pela classe 10, alínea e), do Anexo II da Directiva 85/337/CEE, sejam sujeitos a um pedido de aprovação e a uma avaliação dos efeitos no ambiente, em conformidade com os artigos 5.º a 10.º da directiva, a Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos da Directiva 85/337/CEE.

2. A Irlanda não cumpriu as obrigações que lhe incumbem nos termos do artigo 6.º da Directiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de Maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Directivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho,

— ao não adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para se conformar com os artigos 3.º, n.os 3, 4, 5 e 6, bem como o artigo 4.º, n.os 2 e 3, da Directiva,

— ao não pôr à disposição do público informações práticas relativas ao acesso às vias de recurso administrativo e judicial, de acordo com o disposto no artigo 10.ºA da Directiva AIA e no artigo 15.ºA da Directiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de Setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição, na redacção que lhe foi dada pela Directiva 2003/35,

— ao não informar a Comissão sobre os dois acórdãos da High Court no processo Friends of the Curragh Environment.

3. A acção é julgada improcedente quanto ao restante.

4. A Irlanda e a Comissão suportarão cada uma as suas próprias despesas.