



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL
JULIANE KOKOTT
apresentadas em 12 de setembro de 2013¹

Processo C-530/11

**Comissão Europeia
contra**

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte

«Convenção de Aarhus — Diretiva 2003/35/CE — Acesso à justiça — Noção de processo judicial
‘exageradamente dispendioso’ — Transposição»

I — Introdução

1. É sabido que não é barato litigar no Reino Unido. A representação em juízo, em particular, pode implicar despesas muito significativas. Uma vez que, em regra, a parte vencida suporta as despesas da parte vencedora, um processo judicial comporta riscos consideráveis em matéria de custas.

2. Contudo, a Convenção de Aarhus² e, relativamente a alguns processos, a Diretiva 2003/35³, que a transpõe, exigem que os processos judiciais em matéria ambiental não sejam exageradamente dispendiosos. O Tribunal de Justiça, no acórdão Edwards⁴, já apreciou, em termos abstratos, o sentido desta disposição, à luz do direito inglês. Importa agora determinar, em termos concretos, se o Reino Unido transpôs corretamente as disposições em causa.

3. O que está essencialmente em causa é o poder discricionário conferido aos tribunais de, em determinados casos, limitarem o risco de o demandante ter de suportar as despesas do demandado, caso o referido demandante saia vencido do processo. Além disso, importa esclarecer se é compatível com o direito da União que os tribunais, no âmbito do exercício do referido poder, limitem simultaneamente o risco do demandado - em regra, uma autoridade pública -, no que concerne às despesas do demandante. E, por fim, constitui ainda matéria controvertida saber se nos processos em causa é possível fazer depender a obtenção de medidas cautelares do facto de o requerente se obrigar a indemnizar os danos causados por tais medidas, caso venha a decair no processo principal. A título de questão prévia, importa apreciar em que medida uma diretiva pode ser transposta através de jurisprudência.

1 — Língua original: alemão.

2 — Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (JO 2005, L 124, p. 4).

3 — Diretiva 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 Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho (JO L 156, p. 17).

4 — Acórdão de 11 de abril de 2013 (C-260/11).

II — Quadro normativo

A — *Direito internacional*

4. As regras relevantes sobre custas judiciais em processos ambientais constam da Convenção de Aarhus, que foi assinada pela então Comunidade Europeia em 25 de junho de 1998, em Aarhus (Dinamarca)⁵.

5. O artigo 6.º da Convenção prevê a participação do público no contexto da aprovação de certas atividades específicas.

6. O artigo 9.º da Convenção regula o acesso à justiça em matéria ambiental. No presente caso está em causa um processo que se encontra abrangido pelo n.º 2:

«Cada parte garantirá, nos termos da respetiva legislação nacional, que os membros do público em causa:

[...]

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, ato ou omissão sujeita às disposições previstas no artigo 6.º [...]»

7. O n.º 4 trata das despesas:

«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. [...]»

B — *Direito da União*

8. Para transposição das regras acerca do acesso à justiça, contidas no artigo 9.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus, foram introduzidas pelos artigos 3.º, n.º 7, e 4.º, n.º 3, da Diretiva 2003/35, respetivamente, um novo artigo 10.º-A na Diretiva 85/337⁶ e um novo artigo 15.º-A na Diretiva 96/61⁷. O quinto parágrafo de ambas as disposições contém uma regra de igual teor, em matéria de despesas:

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

5 — Aprovada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO L 124, p. 1).

6 — Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9), codificada pela Diretiva 2011/92/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de dezembro de 2011, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 2012, L 26, p. 1).

7 — Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 257, p. 26), codificada pela Diretiva 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), e substituída pela Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) (JO L 334, p. 17).

C — Direito do Reino Unido

9. Nos termos da regra 44.3, n.º 2, de processo civil (Civil Procedure Rules) para a Inglaterra e o País de Gales, as despesas da parte vencedora são, em regra, suportadas pela parte vencida. Porém, o tribunal, atendendo às circunstâncias concretas do caso, pode decidir em sentido diferente. Em particular, a regra 44.3, n.º 6, permite a prolação de decisões que limitem a responsabilidade pelas despesas da outra parte a um determinado montante. O regime jurídico em vigor na Escócia e na Irlanda do Norte é semelhante.

10. A regra 25 de processo civil tem por objeto as medidas provisórias. Foram adotadas, a propósito desta disposição, as chamadas Practice Directions, que determinam, no parágrafo 5.1, que todas as decisões de aplicação de medidas cautelares devem prever a obrigação do requerente, assumida pelo próprio para com o tribunal, de indemnizar a parte contrária, na medida considerada necessária por esse mesmo tribunal. Além disso, nos termos do parágrafo 5.1A, deve o tribunal apreciar se também é de impor tal obrigação relativamente a danos causados a terceiros, em virtude de decisão de aplicação de medidas cautelares. É certo, porém, que o tribunal pode prescindir da imposição da obrigação ora em causa. As regras são semelhantes na Irlanda do Norte, mas já na Escócia inexistia esta previsão de obrigação de indemnizar.

11. No seguimento do acórdão Edwards⁸, o Reino Unido completou o regime ora em apreço, à luz da Convenção de Aarhus e dos artigos 3.º n.º 7, e 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, mas estas alterações, por motivo de aplicação das leis no tempo, não constituem objeto do presente processo.

III — Fase pré-contenciosa e pedidos das partes

12. Na sequência de uma queixa que lhe foi dirigida, a Comissão exigiu ao Reino Unido, em 23 de outubro de 2007, que a informasse em que medida cumpriu as obrigações a que está adstrito por força do artigo 3.º, n.º 7, e do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35.

13. Apesar das respostas do Reino Unido, de 20 de dezembro de 2007 e de 5 de setembro de 2008, a Comissão acabou por dirigir a esse Estado-Membro, em 22 de março de 2010, um parecer fundamentado, no qual sustentava que o Reino Unido não transpôs nem aplica corretamente as referidas disposições. A Comissão exigiu ao Reino Unido que, no prazo de dois meses, portanto até 22 de maio de 2010, adotasse as medidas necessárias ao cumprimento do parecer.

14. A Comissão manteve o seu entendimento, mesmo depois da resposta do Reino Unido de 19 de julho de 2010, pelo que propôs, em 18 de outubro de 2011, a presente ação. Pede que o Tribunal se digne:

- 1) declarar que, não tendo transposto e aplicado completa e corretamente os artigos 3.º, n.º 7, e 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força dessa diretiva;
- 2) condenar o Reino Unido nas despesas.

15. O Reino Unido pede que o Tribunal se digne:

- 1) declarar que o Reino Unido não violou as obrigações que lhe incumbiam por força dos artigos 3.º, n.º 7, e 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35;
- 2) condenar a Comissão nas despesas.

⁸ — Já referido na nota 4.

16. Por despacho de 4 de maio de 2012 o presidente do Tribunal de Justiça admitiu que o Reino da Dinamarca e a Irlanda intervissem ao lado do Reino Unido.

17. As partes apresentarem alegações escritas e, com exceção da Dinamarca, intervieram ainda em audiência, em 11 de julho de 2013.

IV — Apreciação jurídica

18. É certo que a Comissão baseia a sua ação nos artigos 3.º, n.º 7, e 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, mas parece-me fazer mais sentido referir, na discussão do mérito da causa, as disposições introduzidas na ordem jurídica pelas referidas normas, ou seja, os artigos 10.º-A da Diretiva 85/337 e 15.º-A da Diretiva 96/61. Segundo o quinto parágrafo, que tem o mesmo teor, dos dois artigos, os processos em causa em ambas as diretivas, que têm por objeto a fiscalização de autorizações, não podem ser exageradamente dispendiosos. Desta forma, transpõe-se o artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, no que tange ao processo de recurso previsto no artigo 9.º, n.º 2, dessa mesma Convenção.

19. A Comissão na presente ação põe em causa quer a transposição deste regime jurídico nos três territórios sobre os quais o Reino Unido tem jurisdição, ou seja, Inglaterra e País de Gales, incluindo Gibraltar, Escócia e Irlanda do Norte (v. B, *infra*), quer a sua aplicação (v. C, *infra*). Porém, vou começar por abordar sucintamente as principais afirmações feitas no acórdão Edwards⁹, entretanto proferido, com relevância para a presente causa, e por analisar, à sua luz, alguns dos argumentos aduzidos pelas partes, que não obstante se relacionarem com o problema das despesas processuais acabam por não se prender diretamente com cada um dos fundamentos da ação (v. A, *infra*).

A — Nota prévia

20. O artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva AIA, o artigo 15.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 96/61 e o artigo 9.º, n.º 4, da Convenção geram a obrigação de prever *apoio judiciário*. Esta obrigação foi concretizada no acórdão Edwards.

21. Segundo este acórdão, as pessoas visadas no artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e no artigo 15.º-A da Diretiva 96/61 não podem ser impedidas de interpor ou dar continuidade a um processo judicial que seja abrangido pelo âmbito de aplicação desses artigos devido ao encargo financeiro que daí poderia resultar. Neste quadro, deve-se ter em conta tanto o interesse da pessoa que deseja defender os seus direitos como o interesse geral ligado à proteção do ambiente¹⁰.

22. O Tribunal de Justiça referiu também que a exigência de que as custas de um processo não sejam exageradamente dispendiosas se refere a todos os custos financeiros ocasionados pela participação no processo judicial. Assim, o caráter exageradamente dispendioso deve ser apreciado globalmente, tendo em conta todas as despesas suportadas pela parte em causa¹¹. Estas despesas abrangem, também, em princípio, as despesas da representação em juízo.

23. Por fim, ao contrário do que é alegado pela Dinamarca, ficou claro no acórdão Edwards que a exigência relativa à inexistência de um custo exageradamente dispendioso do processo judicial não pode ser apreciada de modo diferente pelos tribunais nacionais consoante a decisão seja tomada num processo em primeira instância, em sede de recurso ou de um recurso em segunda instância¹². Porém,

9 — Já referido na nota 4.

10 — Acórdão Edwards (já referido na nota 4, n.º 35).

11 — Acórdão Edwards (já referido na nota 4, n.º 27 e seg.).

12 — Acórdão Edwards (já referido na nota 4, n.º 45).

esta decisão não pode ser interpretada no sentido de que na apreciação do esforço admissível em matéria de despesas, em instâncias superiores, se podem ignorar as despesas já geradas. Na realidade, cada instância deve ter atenção para que as despesas na totalidade das instâncias não sejam exageradas ou proibitivas.

24. Contudo, a Dinamarca refere, com razão, que, em determinados processos, é possível dispensar a representação profissional. É imaginável que assim seja nos casos em que as autoridades competentes atuam em processos fortemente inquisitórios em que todos os argumentos e todas as circunstâncias relevantes são apreciados oficiosamente. Contudo, a referida suscetibilidade de dispensa carece de ser apreciada em concreto, tendo-se em consideração todas as circunstâncias jurídicas e práticas tanto do processo como do costume judiciário.

25. No presente caso constitui facto assente que a representação por advogado, nos tribunais do Reino Unido, é necessária, podendo gerar despesas significativas. O Estado-Membro justifica estas despesas com as especificidades do processo judicial contraditório na «Common Law», que é particularmente exigente para os mandatários.

26. Tal como sucede nos processos instaurados junto dos tribunais da União, no Reino Unido as despesas da representação em juízo são, em regra, suportadas pela parte vencida. Caso não obtenham vencimento, os demandantes visados no artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e no artigo 15.º-A da Diretiva 96/61 têm, normalmente, de suportar quer as despesas geradas na esfera da parte contrária quer as suas próprias despesas. Caso obtenham vencimento, então imputam essas despesas à parte contrária, eximindo-se assim ao seu pagamento.

27. Apesar de o Reino Unido, aparentemente, entender que este regime se justifica, é certo que o risco em matéria de custas pode impedir a interposição ou a continuação dos processos previstos no artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e no artigo 15.º-A da Diretiva 96/61. Por conseguinte, estes processos podem ser, nos termos destas disposições, exageradamente dispendiosos ou proibitivos. Portanto, é fundamental que regime de apoio judiciário vigente conceda suficiente proteção.

28. O Reino Unido enuncia vários mecanismos que se destinam a eliminar ou pelo menos a limitar o risco em matéria de custas. A Comissão não põe em causa esses mecanismos, enquanto tais, mas considera-os, com razão, insuficientes para darem cumprimento ao artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e ao artigo 15.º-A da Diretiva 96/61.

29. É certo que existe no Reino Unido a possibilidade de obtenção de apoio judiciário - mas também o é que este Estado-Membro não contesta que as associações não têm direito a tal apoio¹³, nem que essa assistência pressupõe uma necessidade subjetiva. Uma vez que também as associações e os demandantes solventes¹⁴ têm de poder obter proteção contra despesas proibitivas, afigura-se que o referido instituto é insuficiente para assegurar o apoio judiciário devido.

30. O Reino Unido alega, ainda, que o risco em matéria de custas pela *propositura* de uma ação administrativa («judicial review») é muito limitado. Segundo refere, a mesma só é admitida caso, em processo sumário de admissão, se conclua que a ação tem consistência. A participação neste processo implica despesas relativamente reduzidas.

13 — Quanto à eventual decorrência de direitos mais amplos do que aqueles que são conferidos pelo artigo 47.º, n.º 3, da Carta dos Direitos Fundamentais, v. as minhas conclusões de 18 de outubro de 2012 no processo Edwards (C-260/11, n.º 38), bem como o acórdão de 22 de dezembro de 2010, DEB (C-279/09, Colet., p. I-13849, n.º 60 e seg.).

14 — Acórdão Edwards (já referido na nota 4, n.º 40).

31. O referido processo sumário de admissão restringe efetivamente o risco em matéria de custas no caso de ações com probabilidades muito reduzidas de êxito, uma vez que as mesmas são logo rejeitadas numa fase embrionária e antes de gerarem mais despesas. Porém, a Convenção de Aarhus e os seus instrumentos de execução não têm especialmente em vista as ações com probabilidades particularmente reduzidas de êxito¹⁵. Serve-se consideravelmente melhor o interesse geral na proteção do ambiente caso se facilitem as ações configuradas em termos plausíveis, ainda que o seu êxito seja incerto. Este tipo de processo assenta geralmente num interesse justificado na proteção do ambiente, mas por força da incerteza do seu desfecho é particularmente relevante o risco em matéria de custas.

32. O Reino Unido refere ainda a possibilidade de celebração de seguro que cubra o risco em matéria de custas judiciais, chamado «After the Event Insurance». Porém, é incontestado que este instrumento também não abrange todos os casos. É sabido que as companhias de seguro, precisamente em processos de desfecho incerto - ou seja, de risco elevado -, exigem o pagamento de prémios que podem ser, eles próprios, proibitivos.

33. A Comissão sublinha a necessidade de as despesas serem previsíveis, mas no presente caso não se afigura necessário decidir em que medida têm as despesas de ficar pré-determinadas numa fase inicial do processo. De facto, na ordem jurídica do Reino Unido existe, com o instrumento da concessão do benefício da medida de proteção em matéria de despesas, um meio que permite determinar, numa fase inicial, o risco máximo em matéria de custas.

34. A Comissão reprova determinados resultados da aplicação deste instrumento, bem como certos critérios adotados no quadro dessa aplicação, mas não o considera insuficiente, enquanto tal. Na parte em que critica a incerteza do valor das despesas, as suas objeções dirigem-se contra o facto de o direito do Reino Unido não prever clara e inequivocamente o apoio judiciário. Passo, seguidamente, a abordar este problema.

B — *Quanto à transposição*

35. A Comissão censura a inexistência de transposição legal do regime do apoio judiciário no Reino Unido. Invoca, neste contexto, um acórdão relativo à situação jurídica na Irlanda. Neste Estado-Membro, os órgãos jurisdicionais dispunham da faculdade de não condenarem a parte vencida nas despesas e podiam, além disso, fazer recair o encargo das despesas sobre a outra parte. Porém, uma vez que se tratava de uma simples prática jurisdicional, o Tribunal de Justiça entendeu que não constituía transposição¹⁶.

36. O Reino Unido contrapõe a esta alegação a jurisprudência dos tribunais nacionais. A este propósito, assenta o seu raciocínio no facto de o artigo 288.º, terceiro parágrafo, do TFUE dispor que a diretiva, embora vincule o Estado-Membro quanto ao resultado a alcançar, deixa aos órgãos nacionais a competência quanto à forma e aos meios¹⁷.

37. Efetivamente, o Tribunal de Justiça decidiu que a transposição das normas de direito da União para o direito interno não exige necessariamente uma reprodução formal e textual das suas disposições numa disposição expressa e específica. Pode ser suficiente um contexto jurídico geral, desde que este assegure efetivamente a plena aplicação da diretiva de um modo suficientemente claro e preciso¹⁸.

15 — Cf. o acórdão Edwards (já referido na nota 4, n.º 42), bem como as minhas conclusões apresentadas neste mesmo processo (já referido na nota 13, n.º 47).

16 — Acórdão de 16 de julho de 2009, Comissão/Irlanda (C-427/07, Colet., p. I-6277, n.º 93 e seg.).

17 — Acórdãos de 13 de dezembro de 2007, Comissão/Irlanda (C-418/04, Colet., p. I-10947, n.º 157), e de 14 de outubro de 2010, Comissão/Áustria (C-535/07, Colet., p. I-9483, n.º 60).

18 — Acórdãos de 27 de abril de 1988, Comissão/França (252/85, Colet., p. 2243, n.º 5), de 12 de julho de 2007, Comissão/Áustria (C-507/04, Colet., p. I-5939, n.º 89), e de 27 de outubro de 2011, Comissão/Polónia (C-311/10, n.º 40).

38. A questão de saber se precedentes vinculativos, como é o caso de decisões judiciais, que são característicos da «Common Law» aplicável no Reino Unido, são suficientes para dar execução a uma diretiva, é matéria que ainda não se encontra decidida. Contudo, o Tribunal de Justiça já reconheceu que também no quadro da análise de determinada transposição importa apreciar o alcance das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas nacionais tendo em conta a interpretação que delas fazem os órgãos jurisdicionais nacionais¹⁹.

39. Não obstante, não é suficiente, para que se possa considerar que determinada diretiva foi transposta, que os órgãos jurisdicionais disponham da possibilidade de lhe dar cumprimento, ainda que provavelmente o façam. Pois, nos termos da jurisprudência constante, um poder discricionário que pode ser exercido em conformidade com a diretiva não é suficiente para transpor disposições das diretivas, na medida em que uma prática deste tipo pode sempre ser alterada²⁰. É exatamente isto que sucedia no caso referido pela Comissão: os tribunais irlandeses dispunham de poder discricionário que lhes permitia conceder apoio judiciário, mas não estavam obrigados a fazê-lo. Além disso, inexistiam critérios que permitissem determinar quando devia ser concedido esse apoio judiciário. À época, não foi alegada a existência de precedentes que concretizassem a referida obrigação.

40. Por isso, o que é determinante é saber se as decisões relevantes proferidas internamente asseguram a aplicação plena e nos termos necessários do regime do apoio judiciário, em termos suficientemente claros, precisos e vinculativos²¹. Estando preenchidas estas condições, poderiam os precedentes ser considerados como garantindo a transposição²².

41. As partes referem, no presente processo, várias decisões judiciais internas. A Comissão põe-nas em causa, descrevendo-as como aplicações, de natureza prática, insuficientes, mas, na linha dos raciocínios antecedentes, relevantes para a transposição.

42. Dito isto, importa começar por analisar o facto de a concessão do benefício de uma medida de proteção em matéria de despesas depender do exercício do poder discricionário pelos tribunais (v. 1, *infra*), para abordar a seguir a possibilidade de limitação das custas que o demandante pode invocar em caso de ganho de causa (v. 2, *infra*), e terminar analisando o regime das medidas cautelares (v. 3, *infra*).

1. Quanto ao poder discricionário no quadro da concessão do benefício de medida de proteção de despesas

43. O instituto da concessão do benefício de medida de proteção de despesas foi desenvolvido pelo Court of Appeal (England & Wales) no acórdão Corner House²³. Os tribunais da Escócia e da Irlanda do Norte adotaram-no. Em circunstâncias excecionais é possível fixar, para a instância respetiva, um limite máximo de despesas que serão imputadas ao demandante, caso este saia vencido do processo. Esta decisão pode ser proferida em qualquer fase do processo, desde que o órgão jurisdicional esteja convencido de que:

— os problemas suscitados são de interesse público geral;

19 — Acórdãos de 16 de dezembro de 1992, Katsikas e o. (C-132/91, C-138/91 e C-139/91, Colet., p. I-6577, n.º 39), de 8 de junho de 1994, Comissão/Reino Unido (C-382/92, Colet., p. I-2435, n.º 36), e de 9 de dezembro de 2003, Comissão/Itália (C-129/00, Colet., p. I-14637, n.º 30), e acórdão Comissão/Irlanda (já referido na nota 17, n.º 166).

20 — Conclusões por mim apresentadas em 15 de janeiro de 2009 no processo Comissão/Irlanda (C-427/07, Colet., p. I-6277, n.º 99, com remissões).

21 — Cf. o acórdão de 28 de janeiro de 2010, Comissão/Irlanda (C-456/08, Colet., p. I-859, n.º 65), bem como as conclusões por mim apresentadas neste mesmo processo (n.º 60 e segs.).

22 — Cf. as conclusões do advogado-geral Mengozzi apresentadas em 18 de janeiro de 2007, Comissão/Reino Unido (C-127/05, Colet., p. I-4619, n.º 130 e segs.).

23 — Court of Appeal, Corner House Research (R on the application of) v Secretary of State for Trade & Industry [2005] 1 WLR 2600, n.ºs 72 e 74.

- o interesse público impõe uma solução jurídica desses problemas;
- o demandante não tem interesse privado no desfecho do processo;
- tendo em conta os meios financeiros do demandante e da parte contrária, bem como as despesas prováveis do processo, é leal e equitativo conceder o benefício de medida de proteção em matéria de despesas; e
- que é provável que o demandante não prossiga o processo, se não lhe for concedido o benefício de medida de proteção em matéria de despesas.

44. Como consequência desta abordagem restritiva saliente-se o facto de a própria decisão sobre a concessão do benefício de medida de proteção em matéria de despesas implicar trabalho acrescido relativamente significativo e gerar despesas adicionais, sem que, em si mesma, promova o esclarecimento das questões ambientais.

45. Este instituto confere, desde logo, margem de apreciação aos órgãos jurisdicionais competentes, em relação aos vários pressupostos da concessão do benefício de medida de proteção em matéria de despesas e, caso se conclua que estão preenchidos, relativamente à concreta dimensão dessa proteção. Este último aspeto abrange tanto o nível do risco permitido em matéria de custas como também a questão de saber se e em que medida se limita também o risco em matéria de custas da parte contrária.

46. Nem a margem de apreciação nem o poder discricionário merecem, enquanto tais, censura. Pois atendendo às grandes diferenças entre os Estados-Membros, no que tange às regras aplicáveis em matéria de acesso à justiça, existe uma ampla margem de apreciação quanto à forma de concretizar o apoio judiciário²⁴. Além disso, é o próprio Tribunal de Justiça que reconhece a necessidade de margem de apreciação e de poder discricionário no âmbito do apoio judiciário²⁵. Contudo, os órgãos jurisdicionais nacionais têm de estar inequivocamente obrigados a exercer o seu poder discricionário com o objetivo de assegurar, nos processos abrangidos, um apoio judiciário que se revele suficiente²⁶.

47. O poder discricionário dos tribunais do Reino Unido, no âmbito da concessão do benefício de medida de proteção em matéria de despesas, não cumpre estas exigências. De facto, tal poder é exercido no sentido de se determinar se, no caso concreto, é *excecionalmente*²⁷ desleal ou injusto seguir o princípio geral segundo o qual não existe proteção de despesas. Mas, nos processos em apreço, não existe uma vinculação de princípio ao objetivo de proteção das despesas.

48. As decisões proferidas no seguimento do acórdão Corner House nada alteram ao que acaba de ser dito. Antes pelo contrário, no acórdão Morgan, de 2009, reconhece-se que o poder discricionário existente no quadro de decisões em matéria de custas é provavelmente incompatível com o princípio do apoio judiciário²⁸.

49. Também o acórdão Garner, proferido em 2010, já depois de decorrido o prazo fixado no parecer fundamentado, não aponta no sentido de entretanto o poder discricionário ter passado a ser exercido de forma a ter em conta o objetivo do apoio judiciário²⁹.

24 — Acórdão Edwards (já referido na nota 4, n.ºs 30 e 37 e segs.), bem como as minhas conclusões neste processo (n.ºs 19 e segs. e 45 e segs.).

25 — Cf. o acórdão Edwards (já referido na nota 4, em especial n.º 40), bem como as minhas conclusões neste processo (em especial n.º 36).

26 — Acórdão Edwards (já referido na nota 4, n.ºs 35 e 40), bem como as minhas conclusões neste processo (em especial n.º 24).

27 — Acórdão Corner House (já referido na nota 23, n.º 72).

28 — Court of Appeal, Morgan & Baker v Hinton Organics (Wessex) Ltd [2009] 1 EWCA 107 Civil Division, n.º 47, ii).

29 — Court of Appeal, Garner, R (on the application of) v Elmbridge Borough Council & Ors [2010] EWCA Civ 1006, n.º 50 (acórdão de 29 de julho de 2010).

50. Acresce que os critérios utilizados no Reino Unido são incompatíveis com as constatações do Tribunal de Justiça no acórdão Edwards.

51. O Reino Unido defende que os critérios do apoio judiciário, com a amplitude com que este tem necessariamente de ser garantido, não constituem objeto do presente processo, mas esse ponto de vista não convence. Na realidade, os critérios do apoio judiciário constituem o cerne da crítica da Comissão, segundo o qual a obrigação de assegurar o apoio judiciário não se encontra suficientemente transposta. Por isso, importa abordar esses mesmos critérios.

52. Os problemas dos critérios aplicados no Reino Unido começam com a tomada em consideração do interesse público e privado na condução do processo. É certo que é o próprio Tribunal de Justiça que exige que esses interesses sejam tidos em conta³⁰. Mas o Reino Unido alega que antes do acórdão Garner não eram tidos em conta como, na realidade, o deviam ter sido³¹. Desta forma, o governo reconhece que antes da prolação deste acórdão não se reconhecia nem se dava suficientemente a devida importância ao interesse público na imposição processual do direito do ambiente, como o exige o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e o artigo 15.º-A da Diretiva 96/61. Uma vez que o acórdão só foi proferido depois de decorrido o prazo fixado no parecer fundamentado, não se corrigiu atempadamente a violação em causa.

53. De resto, é também incompatível com o apoio judiciário o facto de a mera existência de um interesse privado no desfecho do processo obstar desde logo à concessão do benefício de medida de proteção de despesas. O Tribunal de Justiça refere que importa ter em conta se tal interesse se verifica ou não, mas essa menção não tem o sentido de o apoio judiciário ficar excluído pelo facto de se constatar existir esse interesse. Efetivamente, é suposto o particular gozar de proteção quando faz valer direitos seus que lhe advêm do direito da União³².

54. Apesar de se referir no acórdão proferido no processo Morgan - aparentemente num *obiter dictum* - que este critério deve ser aplicado com flexibilidade³³, torna-se ainda assim evidente que, pelo menos, subsiste uma considerável insegurança quanto a esta matéria.

55. O princípio da proteção das despesas também é violado se a capacidade financeira do demandante - ou seja, a falta de comprovação da sua falta de meios — for considerado um critério de exclusão. É que as custas de um processo não podem exceder a capacidade financeira do interessado nem ser objetivamente - ou seja, independentemente dessa capacidade - desrazoáveis³⁴. Por outras palavras: mesmo demandantes com capacidade financeira não devem ficar expostos ao risco de custos excessivos ou proibitivos, e, no caso de demandantes com meios financeiros limitados, mesmo riscos objetivamente razoáveis em termos de custos devem ser ainda mais reduzidos em certas circunstâncias.

56. Por fim, o Tribunal de Justiça recusou que se exclua o apoio judiciário pelo facto de o interessado aparentemente não se ter deixado dissuadir de agir judicialmente, por causa do risco em matéria de custas³⁵. Porém, um tal risco de dissuasão constitui, segundo o acórdão Corner House, mais um pressuposto da concessão do benefício de medida de proteção de despesas.

30 — Acórdão Edwards (já referido na nota 4, n.º 35 e 39).

31 — Contestação, n.º 70, com referência ao acórdão Garner (já referido na nota 29, n.º 39); v. também o n.º 44 da contestação.

32 — Acórdão Edwards (já referido na nota 4, n.º 33).

33 — Já referido na nota 28, n.º 35 e segs.

34 — Acórdão Edwards (já referido na nota 4, n.º 40).

35 — Acórdão Edwards (já referido na nota 4, n.º 43).

57. Por conseguinte, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 3.º, n.º 7, e do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, ao permitir que a concessão de apoio judiciário dependa do poder discricionário dos tribunais competentes e que os critérios a adotar no quadro desta apreciação sejam incompatíveis com as referidas disposições.

2. Quanto à limitação recíproca das despesas

58. A Comissão também censura o facto de as decisões acerca da concessão de medida de proteção de despesas frequentemente restringirem igualmente o risco em matéria de despesas da parte contrária. Este problema afeta os três territórios sobre os quais o Reino Unido tem jurisdição.

Quanto à admissibilidade

59. O Reino Unido alega que esta acusação é inadmissível, por não ter sido suscitada na pendência da fase pré-contenciosa. Efetivamente, a Comissão só no parecer fundamentado pôs pela primeira vez expressamente em causa a limitação recíproca das despesas³⁶.

60. A objeção do Reino Unido assenta no facto de a notificação para cumprir dirigida pela Comissão ao Estado-Membro e posteriormente o parecer fundamentado emitido pela Comissão delimitam o objeto do litígio, o qual não pode, a partir daí, ser ampliado. Com efeito, a possibilidade de o Estado-Membro em causa apresentar as suas observações constitui uma garantia essencial e o respeito dessa garantia é uma formalidade substancial da regularidade do processo de declaração de incumprimento de um Estado-Membro. Por conseguinte, o parecer fundamentado e a ação da Comissão devem ter por base as acusações já constantes da notificação para cumprir que dá início à fase pré-contenciosa³⁷.

61. Todavia, esta exigência não pode ir ao ponto de impor em todos os casos uma coincidência perfeita entre o enunciado das acusações na carta de interpelação, a parte decisória do parecer fundamentado e os pedidos formulados na petição, sempre que o objeto do litígio não tenha sido alargado ou alterado³⁸.

62. Em especial, a carta de interpelação não pode estar sujeita a exigências de precisão tão rigorosas como o parecer fundamentado, uma vez que aquela apenas pode consistir num primeiro resumo sucinto das acusações. Assim, nada impede a Comissão de pormenorizar, no parecer fundamentado, as acusações que já alegou de forma mais global na notificação de incumprimento³⁹.

63. É o que sucedeu no presente caso. A Comissão alega, com razão, que as despesas geradas pela própria representação em juízo são parte integrante das custas do processo, cujo montante incumbe aos Estados-Membros limitar⁴⁰. Por conseguinte, a alegação segundo a qual este risco em matéria de despesas não se encontra suficientemente limitado estava incluída na crítica formulada pela Comissão, no sentido de que no Reino Unido o risco das despesas não é objeto de uma limitação que se possa considerar como suficiente.

36 — P. 12 (p. 111 dos anexos à petição inicial).

37 — Acórdãos de 29 de setembro de 1998, Comissão/Alemanha (C-191/95, Colet., p. I-5449, n.º 55), de 6 de novembro de 2003, Comissão/Espanha (C-358/01, Colet., p. I-13145, n.º 27), e de 18 de dezembro de 2007, Comissão/Espanha (C-186/06, Colet., p. I-12093, n.º 15).

38 — Acórdãos Comissão/Alemanha (já referido na nota 37, n.º 56), Comissão/Espanha (já referido na nota 37, n.º 28), e de 7 de julho de 2005, Comissão/Áustria (C-147/03, Colet., p. I-5969 n.º 24).

39 — Acórdãos Comissão/Alemanha (já referido na nota 37, n.º 54), Comissão/Espanha (já referido na nota 37, n.º 29), e de 7 de abril de 2011, Comissão/Portugal (C-20/09, Colet., p. I-2637, n.º 20).

40 — Acórdão Edwards (já referido na nota 4, n.º 27 e seg.).

64. Esta convicção é confirmada pela resposta dada pelo Reino Unido ao convite à apresentação de observações, ou seja, pelo primeiro escrito apresentado por este Estado-Membro na fase pré-contenciosa. É que aí se mencionam os acordos de limitação de despesas com o advogado, nos termos do qual apenas serão devidos honorários se houver ganho de causa, como uma medida para se limitar o risco em matéria de despesas que determinada ação comporta⁴¹. A alegação da Comissão no parecer fundamentado, segundo a qual a concessão do benefício de medida de proteção de despesas acaba por esvaziar de conteúdo útil a referida medida, ao limitar o valor das despesas que o demandante pode exigir em caso de êxito, apenas constitui, na realidade, um contra-argumento, a fim de enfraquecer a acima referida posição do Reino Unido. É, portanto, por esta via que este ponto se tornou igualmente parte do objeto do processo.

65. Pelo exposto, a presente alegação é admissível e carece de apreciação.

Quanto à fundamentação

66. A Comissão critica o facto de as decisões através das quais se concede o benefício de medida de proteção de despesas serem frequentemente configurados em termos de reciprocidade, no sentido de para além de limitarem o risco do demandante de ter de suportar as despesas da parte contrária, caso seja vencido, também limitarem o risco da parte contrária de ter de suportar as despesas do demandante, caso este obtenha vencimento.

67. A concessão *unilateral* do benefício de medida de proteção em matéria de despesas, que apenas limita do lado do demandante o risco de ter de responder pelas despesas da parte contrária, pode contribuir muito significativamente para evitar despesas processuais exageradas ou proibitivas. Contudo, são desde logo as despesas da *própria* representação em juízo que podem impedir as pessoas mencionadas no artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e no artigo 15.º-A da Diretiva 96/61 de interpor ou dar continuidade a um processo judicial abrangido pelo âmbito de aplicação destes artigos.

68. No que tange às despesas da própria representação o Reino Unido e a Irlanda referem a possibilidade de o próprio mandatário judicial prescindir do recebimento de honorários. Porém, uma renúncia deste tipo só em casos excecionais poderá reduzir o risco em matéria de despesas, pois os mandatários judiciais têm, em regra, de cobrar honorários. Uma exigência generalizada, nos processos a que se referem o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e o artigo 15.º-A da Diretiva 96/61, de uma representação gratuita dos demandantes, iria destruir os alicerces económicos da necessária especialização dos advogados nestes domínios.

69. Os acordos de honorários condicionais dão aos advogados a oportunidade de obterem a necessária remuneração no caso de demandantes com recursos financeiros limitados que não beneficiam de apoio judiciário. Na Inglaterra e País de Gales e na Escócia, os acordos de honorários são permitidos se neles se convencionar que o advogado do demandante apenas recebe honorários no caso de a ação ser bem sucedida. Em ambos os sistemas, a contraparte sucumbente deve, normalmente, suportar as despesas que seriam devidas na falta desse acordo. Na Inglaterra e País de Gales a parte sucumbente suporta ainda honorários complementares da parte vencedora, mas na Escócia esse pagamento fica a cargo do demandante. Na Irlanda do Norte não existem acordos de honorários condicionais. Embora tais acordos não estejam isentos de críticas, em particular na medida em que preveem um acréscimo aos honorários normais⁴², segundo o Reino Unido, em muitos dos casos abrangidos pelo artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e pelo artigo 15.º-A da Diretiva 96/61, eles são necessários para garantir a necessária proteção das despesas nesse sistema jurídico.

41 — Observações de 20 de dezembro de 2007, n.º 31 (p. 83 dos anexos à petição inicial)

42 — Cf., no âmbito de uma eventual restrição da liberdade de imprensa em virtude da previsão de uma taxa de sucesso excessiva, acórdão do TEDH de 18 de janeiro de 2011, MGN/Reino Unido (petição n.º 39401/04, n.º 192 e segs.).

70. A concessão recíproca do benefício de medida de proteção em matéria de despesas limita as despesas a suportar pela parte contrária, em caso de êxito da ação. Caso exista tal limitação, com toda a probabilidade o autor deve suportar uma parte dos honorários dos seus mandatários. Havendo um acordo de limitação de honorários, os honorários dos mandatários da parte vencedora, que deviam ser suportados pela parte vencida, ficarão limitados. E então ou os mandatários ficam satisfeitos com estes honorários limitados ou o demandante terá, em caso de êxito, de arcar com as suas despesas. Também estas despesas adicionais se podem revelar proibitivas. Consequentemente, a concessão recíproca do benefício de medida de proteção de despesas pode fazer perigar a finalidade da proteção das custas.

71. Não obstante, importa distinguir, no âmbito da apreciação da concessão recíproca do benefício de medida de proteção de despesas, entre situações onde estão em causa particulares e situações onde estão em causa entidades públicas.

72. No caso dos particulares, a referida limitação recíproca das despesas pode eventualmente justificar-se com o princípio processual da igualdade de armas, que é parte do direito fundamental a um processo equitativo⁴³, sendo a equidade, de resto, expressamente referida no artigo 9.º, n.º 4, da Convenção como sendo uma das características que devem ter os processos aí em causa. Pode-se questionar se esta igualdade de armas efetivamente existe⁴⁴ num caso em que uma das partes está, em grande medida, isenta de pagar as despesas da parte contrária, enquanto esta, para além de ter de suportar a maioria das respetivas despesas, caso perca, tem ainda de suportar a totalidade das despesas da outra. É mesmo imaginável que esta desigualdade na distribuição do risco em matéria de despesas possa mesmo influenciar o desenvolvimento da estratégia processual. Pois uma parte que esteja, em boa medida, protegida relativamente ao risco em matéria de despesas, pode tentar ampliar desnecessariamente o objeto da causa, a fim de fazer aumentar as despesas da parte contrária e portanto de modo a torná-la mais permeável a um acordo.

73. Contudo, a Comissão alega, com razão, que no presente caso só estão em causa os processos a que se referem o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e o artigo 15.º-A da Diretiva 96/61. Estes processos, pela sua própria natureza, têm por objeto decisões da administração, mais concretamente atos de aprovação de projetos após avaliação de impacto ambiental ou de licenciamento integrado de determinadas atividades industriais.

74. Num processo contra entidades públicas não existe, logo à partida, qualquer verdadeiro equilíbrio, uma vez que estas dispõem, em regra, de muitos mais meios do que as pessoas enunciadas no artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e no artigo 15.º-A da Diretiva 96/61. Portanto, a concessão *unilateral* do benefício de medida de proteção em matéria de despesas não constitui mais do que um primeiro passo para restabelecer a igualdade de armas.

75. Mas além disso, em última análise está em causa nestes processos um interesse que é comum a ambas as partes, que consiste na salvaguarda da legalidade. A administração, que perde determinado processo judicial porque a decisão por si proferida é ilegal, não merece, no que tange às custas judiciais, proteção análoga à que é conferida ao demandante. Pois foi ela própria que deu origem ao processo, ao violar a lei.

76. E, por fim, o interesse geral na salvaguarda da lei tem, no quadro da Convenção de Aarhus, uma importância especial⁴⁵. Este interesse obsta, pelo menos nos processos a que dizem respeito o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e o artigo 15.º-A da Diretiva 96/61, a que se criem obstáculos a um instrumento como a taxa de sucesso, que pode contribuir para evitar despesas exageradas ao nível da representação da própria parte.

43 — Acórdão de 26 de junho de 2007, Ordre des barreaux francophones et germanophone e o. (C-305/05, Colet., p. I-5305, n.º 29 a 31).

44 — Cf. TEDH, acórdão de 6 de abril de 2006, Stankiewicz/Polónia (petição n.º 46917/99, n.º 60 e segs.), acerca da isenção do Ministério Público do pagamento de despesas judiciais.

45 — Cf. as minhas conclusões no processo Edwards (já referidas na nota 13, n.º 40 e segs.).

77. De resto, esta focalização da Convenção de Aarhus enfraquece o alegado pelo Reino Unido, acerca dos limitados meios das autoridades competentes. É verdade que os meios que as autoridades afetam a processos judiciais deixam de poder ser afetados à prossecução das suas tarefas principais. Porém, este é um inconveniente que a Convenção aceita incorrer. E é o que de facto faz sentido, pois a imposição judicial do direito do ambiente ou o risco de impugnação judicial impele as autoridades a atuar com especial cautela na aplicação desta legislação.

78. Contudo, o que se acabou de expor não exclui todo e qualquer apoio judiciário à administração. Não existe motivo para que tenha de suportar os honorários de advogado em caso de sucesso do representante da parte contrária, se os honorários que daí resultem forem manifestamente superiores a honorários normais, fixados independentemente do êxito alcançado. Por isso, a concessão «assimétrica» recíproca do benefício de medida de proteção de despesas, que efetivamente limite o risco em matéria de despesas de ambas as partes, mas que ainda assim deixe margem para uma taxa de sucesso razoável, não deve, no interesse da igualdade de armas processual, ser excluída sem mais, mesmo no caso de processos instaurados contra a administração.

79. Contudo, essa concessão recíproca não pode fazer com que a administração, financeiramente mais forte, se sinta estimulada a fazer aumentar as despesas do demandante, através da ampliação desnecessária do objeto da causa, de modo a que ultrapassem significativamente os limites das despesas reembolsáveis⁴⁶. Saber qual a medida que uma taxa de sucesso razoável deve ter, numa situação destas, é algo que só pode ser apreciado caso a caso.

80. Deste modo, conclui-se que o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 3.º, n.º 7, e do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, ao permitir que os tribunais, nos processos a que se reportam estas disposições, possam conceder, em termos de reciprocidade, apoio judiciário, de modo que fica impossibilitado que, em caso de procedência da ação, a parte vencida seja condenada a suportar os honorários das pessoas e associações visadas nas referidas disposições.

3. Quanto às medidas cautelares

81. Para concluir, a Comissão censura o facto de em Inglaterra e no País de Gales, incluindo Gibraltar e a Irlanda do Norte, só serem adotadas medidas cautelares se o requerente se obrigar a indemnizar os danos que possam resultar da medida em causa.

82. Não resulta de forma inequívoca dos autos o que esta obrigação de indemnizar abrange. Parto do princípio de que não se trata de danos causados por facto ilícito culposos. Neste caso não seria necessário prever uma qualquer específica obrigação de indemnizar, pois aplicar-se-ia desde logo o regime geral da responsabilidade civil por factos ilícitos.

83. Na verdade, suponho que esta obrigação se aplica quando no final do processo principal se acaba por constatar que inexistente ou não se justifica o direito protegido por via da decisão de aplicação de medida cautelar. Aparentemente, neste caso o requerente deve ressarcir os danos causados pela referida decisão de aplicação de medida cautelar⁴⁷. Nos processos ora em causa corre-se portanto o risco de se ter de indemnizar pelos danos resultantes do atraso na execução de determinados projetos.

46 — As referências feitas ao processo R (Birch) v Barnsley MBC, no n.º 26 da réplica da Comissão, indiciam a existência de uma estratégia deste tipo.

47 — No direito processual civil alemão, o § 945 do Código de Processo Civil (Zivilprozessordnung) consagra um direito indemnizatório deste tipo. Porém, segundo o acórdão do Bundesgerichtshof de 23 de setembro de 1980 (VI ZR 165/78, *Neue Juristische Wochenschrift* 1981, p. 349), o mesmo não se aplica aos prejuízos causados a contra-interessados em processos administrativos.

84. As partes discutem, desde logo, sobre a questão de saber se este risco de despesas se encontra sequer abrangido pelo apoio judiciário a que se refere o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e o artigo 15.º-A da Diretiva 96/61. É que de acordo com o sentido literal da regra em causa é apenas o processo que não deve ser exageradamente dispendioso. Porém, no âmbito de uma interpretação restritiva a obrigação de indemnizar danos de mora, em virtude de terem sido decretadas medidas cautelares, não constitui uma despesa do processo.

85. O Tribunal de Justiça declarou já que a garantia da efetividade do direito de acesso a um processo de fiscalização nos termos dos artigos 10.º-A da Diretiva 85/337 e 15.º-A da Diretiva 96/61 exige que os membros do público em causa tenham o direito de requerer medidas cautelares⁴⁸. Do mesmo modo, o documento publicado em 2000 pelo Comité Económico das Nações Unidas para a Europa, intitulado «A Convenção de Aarhus: guia de aplicação», inclui as medidas cautelares⁴⁹ nos processos de fiscalização previstos no artigo 9.º, n.º 4, da Convenção⁵⁰.

86. Aliás, deve ter-se presente que a exigência de que as despesas de um processo não sejam exageradamente dispendiosas se refere a todos os custos financeiros ocasionados pela participação num processo judicial. Assim, o carácter exageradamente dispendioso deve ser apreciado globalmente, tendo em conta todas as despesas suportadas pela parte em causa⁵¹. Além disso, o Tribunal de Justiça decidiu que as pessoas visadas nos artigos 10.º-A da Diretiva 85/337 e 15.º-A da Diretiva 96/61 não podem ser impedidas de interpor ou dar continuidade a um processo judicial incluído no âmbito de aplicação desses artigos devido ao encargo financeiro que daí poderia resultar⁵².

87. Uma vez que também o requerimento de medidas cautelares constitui um processo judicial e uma vez que os direitos indemnizatórios iriam gerar despesas dele resultantes, têm de ficar abrangidos pelo apoio judiciário. De outro modo, o risco de se ter de indemnizar poderia impedir a instauração do processo.

88. O Reino Unido contrapõe à Comissão que os projetos a que se referem o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 e o artigo 15.º-A da Diretiva 96/61 acabam, na pendência do processo principal, por, na prática, ser suspensos, mesmo sem medidas cautelares. Não se realizam obras dispendiosas existindo a possibilidade de a licença ser revogada.

89. Este argumento pretende relativizar a importância prática da crítica formulada pela Comissão mas não lhe retira a razão de ser, em relação aos casos em que as medidas provisórias sejam efetivamente necessárias.

90. O Reino Unido alega, ainda, que em processos de direito público os órgãos jurisdicionais exercem normalmente o seu poder discricionário no sentido de prescindirem do direito de indemnização. Mas também aqui importa concluir que a mera possibilidade de o poder discricionário poder ser exercido em conformidade com a obrigação de apoio judiciário não é suficiente para efeitos da transposição dos artigos 10.º-A da Diretiva 85/337 e 15.º-A da Diretiva 96/61.

91. Afigura-se mais relevante outro argumento do Reino Unido, que salienta que a obrigação de indemnizar é compatível com o princípio da efetividade, ou seja, nem dificulta excessivamente nem impossibilita na prática o exercício de direitos decorrentes do direito da União.

48 — V. acórdão de 15 de janeiro de 2013, *Križan e o.* (C-416/10, n.º 109).

49 — O artigo 22.º da versão alemã, não autêntica, da Convenção de Aarhus, refere-se, erroneamente, a «vorläufigem Rechtsschutz» [proteção provisória]; as versões autênticas, nas línguas inglesa e francesa, utilizam os conceitos de «injunctive relief» e de «redressement par injonction».

50 — P. 133 da versão inglesa e p. 170 da versão francesa (ambas acessíveis em <http://www.unece.org/index.php?id=21437>). Segundo o acórdão de 16 de fevereiro de 2012, *Solvay e o.* (C-182/10, n.º 27), as orientações do guia podem ser seguidas mas não são vinculativas.

51 — Acórdão *Edwards* (já referido na nota 4, n.º 27 e seg.).

52 — Acórdão *Edwards* (já referido na nota 4, n.º 35).

92. Esta alegação assenta no raciocínio, aliás correto, segundo o qual os Estados-Membros dispõem, sem prejuízo do respeito pelos princípios da equivalência e da efetividade, de uma margem de manobra na transposição dos artigos 10.º-A da Diretiva 85/337 e 15.º-A da Diretiva 96/61⁵³. O princípio da tutela jurisdicional efetiva, consagrado no artigo 47.º, primeiro parágrafo, da Carta dos Direitos Fundamentais e diretamente relacionado com o princípio da efetividade, também não põe em causa essa margem de manobra⁵⁴.

93. Por isso, não é de excluir que os Estados-Membros possam, em princípio, prever uma obrigação de indemnizar no quadro de medidas cautelares destinadas à efetivação de direitos decorrentes do direito da União. É especialmente assim em processos entre particulares, uma vez que uma tal medida influi diretamente nos direitos da outra parte.

94. Neste sentido, o Reino Unido invoca, até aqui acertadamente, a proteção da propriedade do titular da licença impugnada.

95. Importa notar que uma licença impugnável ainda não fundamenta direitos de propriedade⁵⁵. Enquanto perdura esse estado de impugnabilidade apenas existe uma perspetiva de se poder vir a tirar proveito da licença. Mas as meras perspetivas não gozam de qualquer proteção em matéria de direito de propriedade⁵⁶, pelo menos quando a sua concretização é controvertida⁵⁷. Contudo, o processo judicial pode ter implicações que restringem o exercício de determinados direitos de propriedade⁵⁸, por exemplo impedindo determinada utilização de um imóvel no quadro da execução de certo projeto.

96. Contudo, a proteção do ambiente pode justificar uma restrição à utilização do direito de propriedade⁵⁹. Esta ideia aplica-se igualmente no quadro de medidas cautelares destinadas a assegurar o *statu quo* enquanto perdura o exame judicial de certa licença ambiental. É que a restrição do direito de propriedade e de outras liberdades assenta primordialmente do facto de os projetos requeridos carecerem de licença, por motivos relacionados com a proteção do ambiente. Mas uma vez que esta exigência de licenciamento é justificada, a justificação estende-se às medidas cautelares que visam impedir que enquanto decorre o referido exame judicial do licenciamento se possa, na prática, antecipar a situação que se pretende evitar no quadro do processo principal.

97. De resto, é o mesmo tipo de considerações que estará na origem da prática judicial aludida pelo Reino Unido, segundo a qual em regra se prescinde do direito de indemnização em processos de direito público.

98. Estas ponderações têm relevância acrescida no contexto dos processos a que se referem os artigos 10.º-A da Diretiva 85/337 e 15.º-A da Diretiva 96/61, pois o interesse geral na imposição do direito do ambiente goza, aí, de um reconhecimento *especial*. Por isso, os demandantes nestes processos merecem uma proteção em face de despesas exageradas ou proibitivas que vai além da proteção que é conferida pelos princípios da efetividade e da tutela jurisdicional efetiva⁶⁰.

53 — Cf. acórdão Križan e o. (já referido na nota 48, n.º 106).

54 — Acórdãos DEB (já referido na nota 13, n.º 28 e seg.) e de 27 de junho de 2013, Agroconsulting (C-93/12, n.º 59 e seg.).

55 — V. as conclusões por mim apresentadas em 19 de abril de 2012 no processo Križan e o. (C-416/10, n.º 181).

56 — Cf. acórdãos de 14 de maio de 1974, Nold/Comissão (4/73, Colet., p. 283, n.º 14), e de 5 de outubro de 1994, Alemanha/Conselho (C-280/93, Colet., p. I-4973, n.º 79 e seg.), bem como TEDH, acórdão de 29 de novembro de 1991, Pine Valley Developments Ltd e o./Irlanda (petição n.º 12742/87, n.º 51).

57 — TEDH, acórdão de 11 de janeiro de 2007, Anheuser-Busch Inc./Portugal (petição n.º 73049/01, Recueil des arrêts et décisions 2007-I, n.º 64 e seg.).

58 — Acórdão de 15 de janeiro de 2013, Križan e o. (C-416/10, n.º 112).

59 — Acórdão Križan e o. (já referido na nota 48, n.º 114).

60 — V. as minhas conclusões no processo Edwards (já referidas na nota 13, n.º 39 e seg.).

99. Esta conclusão não fica prejudicada pelo exposto no acórdão Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest⁶¹. É certo que nesse caso o Tribunal de Justiça entendeu que quando a suspensão da execução for suscetível de provocar um risco financeiro para a Comunidade, deve-se poder impor a prestação de garantias. Contudo, o sentido desta decisão não é transponível para os processos a que se referem os artigos 10.º-A da Diretiva 85/337 e 15.º-A da Diretiva 96/61.

100. É que o processo que aí estava em causa não tinha por objeto a imposição de direito do ambiente, que é do interesse geral, dirigindo-se antes contra uma taxa a pagar à União, dizendo respeito apenas ao interesse privado do demandante. Além disso, a referida garantia destinava-se em primeira linha a assegurar o pagamento da taxa controvertida e não a compensar eventuais danos resultantes da mora causada pela medida cautelar. Estes últimos estariam cobertos pelos juros moratórios, de vencimento regular.

101. De igual modo, não é impossível reagir contra a utilização abusiva de medidas cautelares. Contudo, evitar ou sancionar o abuso não é algo que exija fazer depender a aplicação de medidas cautelares de indemnizar. Na verdade, nestes casos é suficiente indeferir logo à partida a medida cautelar ou, caso o abuso só se revele posteriormente, conceder nessa altura direitos de indemnização, nos termos comuns.

102. Por conseguinte, o Reino Unido não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 3.º, n.º 7, e do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, ao permitir que os tribunais em Inglaterra e no País de Gales, incluindo Gibraltar e a Irlanda do Norte, possam fazer depender a adoção de medidas cautelares, nos processos a que se reportam estas disposições, da assunção da obrigação de indemnizar.

C — Quanto à aplicação

103. A Comissão, para além de criticar a falta de transposição do artigo 3.º, n.º 7, e do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, critica também a forma como estas disposições têm sido aplicadas pelos tribunais do Reino Unido.

104. Este fundamento da ação não tem certamente o sentido de a Comissão considerar determinadas decisões concretas dos tribunais como violadoras do artigo 3.º, n.º 7, e do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, pois a Comissão não fornece elementos suficientes acerca dos vários casos para que se possa apreciar se as referidas disposições foram ou não violadas.

105. Porém, é possível entender a Comissão no sentido de reprovar certa prática dos tribunais do Reino Unido, por apresentarem um certo grau de constância e de generalidade⁶². Para este efeito, teria de fornecer elementos suficientes que revelem a adoção de uma prática reiterada e persistente⁶³.

106. À primeira vista parece que os factos dados como assentes a propósito da transposição insuficiente do artigo 3.º, n.º 7, e do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, pela jurisprudência, constituem um indício de que os tribunais do Reino Unido seguem uma prática constante que viola as referidas disposições.

61 — Acórdão de 21 de fevereiro de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (C-143/88 e C-92/89, Colet., p. I-415, n.º 32).

62 — Cf. acórdãos de 29 de abril de 2004, Comissão/Alemanha (C-387/99, Colet., p. I-3751, n.º 42), de 26 de abril de 2005, Comissão/Irlanda (C-494/01, Colet., p. I-3331, n.º 28), e de 5 de março de 2009, Comissão/Espanha (C-88/07, Colet., p. I-1353, n.º 54).

63 — Acórdão Comissão/Irlanda (já referido na nota 62, n.º 47).

107. Porém, esta conclusão não é correta. Esses factos dados como assentes revelam que a jurisprudência não garante em termos suficientemente claros e precisos o apoio judiciário, com a amplitude com que este tem necessariamente de ser garantido. Mas a existência de uma prática constante pressupõe que as decisões também violem, ao nível do seu resultado, o princípio do apoio judiciário.

108. A Comissão não apresentou provas de que assim seja. É verdade que enuncia um elevado número de decisões judiciais concretas, mas esta alegação, o que demonstra, no essencial, é que estas decisões ainda não transpõem suficientemente para o Reino Unido a previsão de apoio judiciário, contida no artigo 3.º, n.º 7, e no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35. Tal como se expôs *supra*, neste domínio o problema central reside no poder discricionário de que gozam os tribunais, a propósito das questões ora relevantes, e da insegurança quanto ao risco em matéria de custas que daí resulta.

109. A Comissão não tenta, recorrendo às diferentes decisões, comprovar a verificação de determinadas práticas constantes, incompatíveis com certas exigências do apoio judiciário.

110. O que mais se aproxima de uma tentativa de prova desse tipo é a alegação da Comissão acerca das despesas concretas em que os demandantes foram condenados pelos tribunais do Reino Unido, nos dois casos aí em causa⁶⁴.

111. Mas esta alegação é insuficiente para efeitos de comprovação da verificação de uma prática constante por parte dos tribunais do Reino Unido, no sentido de condenar os demandantes visados no artigo 3.º, n.º 7, e no artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35 em despesas exageradas ou proibitivas.

112. Por um lado, duas decisões não são suficientes para demonstrar existir uma prática constante. E, por outro lado, a Comissão não descreve estes processos de forma suficientemente pormenorizada para que se possa apurar se as despesas aplicadas são ou não demasiado elevadas.

113. Portanto, caso se entenda que a Comissão, ao alegar a aplicação insuficiente do artigo 3.º, n.º 7, e do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, quis insurgir-se contra uma prática constante e generalizada dos tribunais do Reino Unido, então importa julgar essa alegação improcedente.

114. Porém, parto do princípio de que este fundamento da ação se dirige apenas contra a transposição insuficiente do artigo 3.º, n.º 7, e do artigo 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, através de precedentes judiciais⁶⁵. Neste sentido, não se afigura necessário proferir-se um juízo de improcedência autónomo.

V — Quanto às despesas

115. Nos termos do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Uma vez que o Reino Unido é parte vencida e a Comissão pediu a sua condenação nas despesas, importa condenar o Reino Unido nas sobreditas despesas. A República da Irlanda e o Reino da Dinamarca, na sua qualidade de intervenientes, suportam, nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, as suas próprias despesas.

64 — N.º 122 e seguinte da petição inicial.

65 — V. n.º 41, *supra*.

VI — Conclusão

116. Proponho ao Tribunal de Justiça que decida nos seguintes termos:

- 1) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força dos artigos 3.º, n.º 7, e 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, 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 Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho,
 - ao permitir que a concessão de proteção de despesas dependa do poder discricionário dos tribunais competentes e que os critérios a adotar no quadro dessa apreciação sejam incompatíveis com as referidas disposições;
 - ao permitir que os tribunais, nos processos a que se reportam estas disposições, possam conceder, em termos de reciprocidade, apoio judiciário, em condições tais que impedem que os honorários de advogado razoáveis fixados em acordo de honorários relativo à representação de pessoas e associações previstas nessas disposições sejam postos a cargo da parte contrária havendo ganho de causa;
 - ao permitir que os tribunais em Inglaterra e no País de Gales, incluindo Gibraltar e a Irlanda do Norte, possam fazer depender a aplicação de medidas cautelares, nos processos a que se reportam estas disposições, da assunção da obrigação de indemnizar.
- 2) O Reino Unido suportará as despesas da Comissão Europeia. O Reino da Dinamarca e a Irlanda suportam as suas próprias despesas.