



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MICHAL BOBEK
apresentadas em 19 de outubro de 2017¹

Processo C-470/16

**North East Pylon Pressure Campaign Limited,
Maura Sheehy
contra
An Bord Pleanála,
Minister for Communications, Climate and Environment,
Attorney General**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela High Court (Tribunal Superior, Irlanda)]

«Pedido de decisão prejudicial — Diretiva 2011/92/EU — Artigo 11.º, n.ºs 2 e 4.— Decisões, atos ou omissões — Custo «não exageradamente dispendioso» dos processos judiciais — Indeferimento de um pedido por ser prematuro — Elementos de direito da União e de direito nacional num processo judicial — Convenção de Aarhus — Aplicabilidade direta do artigo 9.º, n.º 3»

I. Introdução

1. A EirGrid plc (a seguir «EirGrid») é uma operadora de transporte de energia elétrica detida pelo Estado irlandês. Planeia executar um projeto de interconexão da rede de eletricidade entre a Irlanda do Norte e a República da Irlanda. A North East Pylon Pressure Campaign Ltd (a seguir «NEPPC») e Maura Sheehy (a seguir «recorrentes») consideram que o procedimento de aprovação do projeto está viciado. Apresentaram um pedido de autorização para interpor um recurso de fiscalização jurisdicional, que constitui a primeira das duas fases do processo de fiscalização da legalidade. Após vários dias de audiências, a High Court (Tribunal Superior, Irlanda) decidiu que o pedido tinha sido apresentado prematuramente e não concedeu autorização para a interposição do recurso de fiscalização jurisdicional.

2. Nos pedidos relativos às despesas apresentados na sequência dessa decisão, as partes vencedoras [o An Bord Pleanála, o Minister for Communications, Climate and Environment (Ministro para as Comunicações, Energia e Ambiente, Irlanda) e o Attorney General (Procurador Geral, Irlanda)] alegaram que deviam ser ressarcidas das suas despesas. As partes vencidas, os recorrentes, alegaram o mesmo. Os recorrentes sustentaram que se aplica a regra do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92/UE² (a seguir «Diretiva 2011/92»), segundo a qual as despesas incorridas com a interposição de determinados recursos não devem ser exageradamente dispendiosas.

¹ Língua original: inglês.

² Diretiva 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).

3. A High Court (Tribunal Superior) tem dúvidas quanto à aplicabilidade da regra de que as despesas não devem ser «exageradamente dispendios[as]» aos pedidos de autorização como aquele que lhe foi submetido, em que a decisão é tomada numa base casuística. Pede esclarecimentos sobre a interpretação do artigo 11.º da Diretiva 2011/92, no qual figura essa regra, e, também, sobre a aplicabilidade do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus³ (a seguir «convenção»).

II. Quadro jurídico

A. Direito internacional

1. *Convenção de Aarhus*

4. De acordo com o artigo 9.º da convenção:

«[...]

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 e, salvo disposição em contrário no direito interno, a outras disposições relevantes da presente convenção.

[...]

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

3. Além disso, e sem prejuízo dos processos de recurso referidos nos n.ºs 1 e 2, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.

4. Além disso, e sem prejuízo do disposto no n.º 1, os processos referidos nos n.ºs 1, 2 e 3 deverão proporcionar soluções eficazes e adequadas, incluindo, se necessário, a reparação injuntiva do direito, ser justos, equitativos, céleres e não exageradamente dispendiosos.

[...]»

3 Convenção da Comissão Económica para a Europa das Nações Unidas sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em Aarhus, em 25 de junho de 1998.

B. Direito da União

1. *Decisão relativa à celebração da Convenção de Aarhus*

5. Com o artigo 1.º da Decisão 2005/370/CE⁴, a Comunidade Europeia aprovou a Convenção de Aarhus.

2. *Diretiva 2011/92*

6. O artigo 11.º da Diretiva 2011/92 regula o acesso ao processo de recurso:

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

[...]

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, ato ou omissão abrangidos pelas disposições de participação do público estabelecidas na presente diretiva.

2. Os Estados-Membros devem determinar a fase na qual as decisões, atos ou omissões podem ser impugnados.

[...]

4. O presente artigo não exclui a possibilidade de um recurso preliminar para uma autoridade administrativa e não afeta 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.»

3. *Regulamento (UE) n.º 347/2013*

7. De acordo com o seu artigo 1.º, o Regulamento (UE) n.º 347/2013 (a seguir «Regulamento Projetos de Interesse Comum»)⁵ estabelece «orientações para o desenvolvimento atempado e a interoperabilidade dos corredores e domínios prioritários das infraestruturas energéticas transeuropeias».

8. O artigo 8.º, com a epígrafe «Organização do processo de concessão de licenças», impõe aos Estados-Membros a designação de «uma autoridade nacional competente responsável pela facilitação e coordenação do processo de concessão de licenças para projetos de interesse comum».

⁴ Decisão do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (JO 2005, L 124, p. 1).

⁵ Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2013, relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias e que revoga a Decisão n.º 1364/2006/CE e altera os Regulamentos (CE) n.º 713/2009, (CE) n.º 714/2009 e (CE) n.º 715/2009 (JO 2013, L 115, p. 39).

C. Direito irlandês

1. *Planning and Development Act 2000*

9. A section 50B do Planning and Development Act (Lei relativa ao ordenamento do território e do urbanismo, a seguir «PDA»)⁶, conforme alterado, dispõe:

«(1) A presente disposição aplica-se aos seguintes tipos de processos:

- (a) processos na High Court em sede de recurso judicial ou pedidos de autorização para a interposição de recursos judiciais de —
 - (i) qualquer decisão proferida ou alegada decisão proferida ou alegadamente proferida,
 - (ii) qualquer medida adotada ou alegadamente adotada, ou
 - (iii) qualquer omissão, nos termos de uma lei nacional que aplica —

[entre outras] uma disposição da Diretiva 85/337/CEE⁷ que esteja abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 10.º-A [...]»

10. A section 50B(3) estabelece que:

«O tribunal pode imputar as despesas a uma parte num processo a que a presente disposição se aplique sempre que o considerar adequado —

- (a) por entender que o pedido ou o pedido reconvenicional dessa parte é inconsequente ou vexatório,
- (b) pela forma como essa parte orientou o processo, ou
- (c) por desobediência dessa parte ao tribunal.»

11. A section 50B(4) do PDA prevê:

«A subsection (2) não afeta a faculdade que assiste ao tribunal de decidir sobre as despesas de forma favorável a uma das partes numa matéria de relevância pública excepcional quando, em virtude das circunstâncias especiais do processo, o interesse da justiça assim o justificar.»

⁶ Lei destinada a rever e consolidar a legislação relativa ao ordenamento do território e ao urbanismo através da revogação e repristinação com alterações dos Local Government (Planning and Development) Acts, 1963 to 1999 [Lei do governo local (ordenamento do território e urbanismo), 1963 a 1999]; a estabelecer, em nome do bem comum, um ordenamento adequado do território e um urbanismo sustentável, incluindo o acesso à habitação; a prever o licenciamento de eventos e a fiscalização das feiras de diversões; a alterar o Environmental Protection Agency Act, 1992 (Lei relativa à Agência de Proteção do Ambiente de 1992), o Roads Act, 1993 (Lei das estradas de 1993), o Waste Management Act, 1996 (Lei da gestão de resíduos de 1996) e certos outros diplomas; e a regular as matérias com eles conexas; 28 de agosto de 2000, n.º 30 de 2000.

⁷ Diretiva do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO 1985, L 175, p. 40; EE 15 F6 p. 9). V., também, n.º 31, *infra*.

2. *Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011*

12. A section 3 do Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011 [Lei do ambiente (disposições diversas), de 2011, a seguir «Environmental Act»]⁸ prevê que:

«(3) Um tribunal pode imputar as despesas a uma parte num processo a que a presente disposição é aplicável sempre que o considerar adequado:

- (a) por entender que a pretensão ou o pedido reconvenicional dessa parte é inconsequente ou vexatório,
- (b) pela forma como essa parte conduziu o processo, ou
- (c) por desobediência dessa parte ao tribunal.

(4) A subsection (1) não afeta a faculdade que assiste ao tribunal de decidir sobre as despesas de forma favorável a uma das partes numa matéria de relevância pública excepcional quando, em virtude das circunstâncias especiais do processo, o interesse da justiça assim o justificar.»

13. A section 4 do Act de 2011 dispõe:

«(1) A section 3 aplica-se aos processos cíveis que não sejam os processos referidos na subsection (3), intentados por uma pessoa —

- (a) para assegurar o cumprimento ou a aplicação de um requisito, condição ou outra obrigação legal associada a uma licença, autorização, permissão, locação ou outra aprovação especificada na subsection (4), ou
- (b) relacionados com a violação ou inobservância dos termos de tal licença, autorização, permissão, locação ou aprovação,

e quando o incumprimento ou a não aplicação do requisito, condição ou outra obrigação legal referidos na alínea (a), ou a violação ou inobservância referidas na alínea (b) tenha provocado, provoque ou seja suscetível de provocar danos ambientais [...]»

14. A section 8 do Act de 2011 impõe aos tribunais o conhecimento officioso da convenção.

III. **Matéria de facto, tramitação do processo e questões prejudiciais**

15. Em 2014, a EirGrid apresentou um projeto de ligação das redes elétricas da Irlanda e da Irlanda do Norte (a seguir «projeto de interconexão»). O projeto de interconexão é um «projeto de interesse comum» nos termos do Regulamento Projetos de Interesse Comum.

⁸ Lei destinada a alterar e a prorrogar o Air Pollution Act 1987 (Lei sobre poluição atmosférica de 1987), o Environmental Protection Agency Act 1992 (Lei relativa à Agência de Proteção do Ambiente de 1992), o Waste Management Act 1996 (Lei da gestão de resíduos de 1996) e o Freedom of Information Act 1997 (Lei sobre a liberdade de informação de 1997); a regular o pagamento de despesas em determinados processos; a aplicar determinados artigos da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em Aarhus, na Dinamarca, em 25 de junho de 1998, e a prever o tratamento da convenção como facto notório; a alterar o Planning and Development Act 2000, o Local Government Act 1998, o Local Government Act 2001 e o Official Languages Act 2003 (Lei relativa às línguas oficiais de 2003); e a regular as matérias conexas.

16. Na Irlanda, o organismo designado em conformidade com o artigo 8.º do Regulamento Projetos de Interesse Comum é o An Bord Pleanála, o Conselho irlandês de ordenamento do território (a seguir «CIOT»). Enquanto tal, o CIOT é responsável por facilitar e coordenar o processo de autorização do projeto de interconexão.

17. Nessa qualidade, o CIOT é também o organismo responsável pela aprovação daquele projeto. Na sequência do pedido formal de aprovação do projeto e da apresentação de um relatório de avaliação do impacto ambiental, o CIOT convocou uma audiência oral em 7 de março de 2016.

A. Pedido de autorização: primeira das duas fases do processo de fiscalização jurisdicional

18. A NEPPC é uma organização não governamental que promove a proteção do ambiente. Representa um grande número de partes interessadas e de proprietários fundiários locais, um dos quais é M. Sheehy.

19. Pouco antes da audiência oral, em 4 de março de 2016, a NEPPC e M. Sheehy (a seguir «recorrentes») procuraram impugnar o processo de aprovação do projeto. Concretamente, tentaram impedir a realização da audiência através da apresentação de um pedido de autorização para interpor um recurso de fiscalização da legalidade e para obter uma medida inibitória. Foram formulados 16 pedidos, com 46 fundamentos, incluindo: a declaração da invalidade de partes do processo de aprovação do projeto, especialmente do pedido de autorização apresentado ao abrigo do PDA, e a declaração da irregularidade da designação do CIOT como autoridade competente.

20. O pedido de medida inibitória foi indeferido. A audiência oral perante o CIOT teve lugar em 7 de março de 2016, conforme agendado. O pedido de autorização correu os seus trâmites e foi apreciado pelo órgão jurisdicional de reenvio.

21. O juiz que apreciou o pedido permitiu que os recorrentes também identificassem como recorridos o Minister for Communications, Energy and Natural Resources (que tinha designado o CIOT como autoridade competente nos termos do Regulamento Projetos de Interesse Comum) e o Attorney General (Procurador Geral), e que a impugnação da designação do CIOT como autoridade competente fosse aperfeiçoada e alterada. A EirGrid interveio no processo na qualidade de «parte assistente».

22. Segundo o órgão jurisdicional de reenvio, tinha sido alegado que a petição era prematura, e também extemporânea.

23. Em 12 de maio de 2016, após quatro dias de audiências sobre o pedido de autorização, o órgão jurisdicional de reenvio indeferiu o pedido de autorização para recorrer judicialmente por entender que a petição era prematura.

B. Pedidos relativos às despesas

24. Durante dois dias, foram ainda realizadas audiências em que intervieram quatro equipas jurídicas independentes, a propósito das despesas no montante de 513 000 euros. Todas as partes vencedoras pretendem ser ressarcidas das suas despesas pelos recorrentes. Estes últimos, por seu turno, pedem a condenação das contrapartes no ressarcimento das suas despesas e alegam que estas devem obedecer à regra do artigo 11.º da Diretiva 2011/92, que determina que o processo «não [deve ser] exageradamente dispendioso» (a seguir «regra NED»).

25. No contexto do pedido relativo às despesas, a High Court (Tribunal Superior) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça, através de decisão de 29 de julho de 2016, as seguintes sete questões prejudiciais:

- «1) No âmbito de um sistema jurídico nacional em que o legislador não definiu de forma expressa e taxativa a fase do processo em que uma decisão deve ser impugnada e em que esta questão é decidida, casuisticamente, pelo juiz de cada processo, segundo as regras do direito consuetudinário, o direito a um processo “não exageradamente dispendioso” previsto no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92/UE pode ser invocado num processo judicial nacional em que deve ser determinado se um dado pedido foi apresentado no momento próprio?
- 2) A exigência de que o processo “não [seja] exageradamente dispendioso”, prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92/UE, é aplicável a todos os elementos de um processo judicial de impugnação da legalidade (tanto no plano do direito nacional como no do direito da União) de um ato, decisão ou omissão abrangido pelas disposições de participação do público na implementação da diretiva, ou somente aos elementos de direito da União do mesmo (ou mesmo apenas aos elementos que digam respeito a questões relativas às disposições de participação do público na implementação da diretiva)?
- 3) Abrange a expressão “decisão, ato ou omissão”, constante do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92/UE, as decisões administrativas adotadas em sede de apreciação de um pedido de aprovação, independentemente de as mesmas terem ou não caráter final e produzirem ou não efeitos definitivos nos direitos das partes?
- 4) Deve um tribunal nacional, a fim de garantir a proteção judicial eficaz nos domínios abrangidos pela legislação ambiental da UE, interpretar a respetiva lei nacional do modo mais coerente possível com os objetivos consignados no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção da UNECE sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, celebrada em Aarhus em 25 de junho de 1998 (a) num processo de impugnação da validade de um processo de aprovação de um projeto designado como de interesse comum ao abrigo do Regulamento n.º 347/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2013, relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias, e/ou (b) num processo de impugnação da validade de um procedimento de aprovação de um projeto que afeta um sítio europeu classificado nos termos da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens?
- 5) Caso a resposta à questão (iv)(a) e/ou (b) seja afirmativa, a estipulação de que os recorrentes devem satisfazer “os critérios estabelecidos no direito interno” invalida a possibilidade de se atribuir um efeito direto à Convenção, quando os recorrentes preenchem todos os requisitos previstos na lei nacional para efeitos de apresentação de um pedido e/ou tenham manifestamente direito a apresentá-lo (a) num processo de impugnação da validade de um procedimento de aprovação de um projeto designado como de interesse comum ao abrigo do Regulamento n.º 347/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de abril de 2013, relativo às orientações para as infraestruturas energéticas transeuropeias, e/ou (b) num processo de impugnação da validade de um procedimento de aprovação de um projeto que afeta um sítio europeu classificado nos termos da Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos *habitats* naturais e da fauna e da flora selvagens?
- 6) Pode um Estado-Membro estabelecer na legislação exceções à regra de que os processos ambientais não devem ser exageradamente dispendiosos, sabendo-se que nem a Diretiva 2011/92/UE nem a Convenção de Aarhus preveem essa exceção?

7) Em especial, a exigência na legislação nacional de um nexo de causalidade entre o ato ou decisão alegadamente ilícito e o dano infligido ao ambiente, a título de requisito de aplicabilidade do regime nacional que transpõe o artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus — que visa assegurar que os processos ambientais não sejam exageradamente dispendiosos —, é compatível com a mesma Convenção?»

26. Os recorrentes, o CIOT, o Minister, o Attorney General (Procurador Geral), a EirGrid e a Comissão apresentaram observações escritas ao Tribunal de Justiça e expuseram as suas alegações orais na audiência realizada em 29 de junho de 2017.

IV. Análise

27. As presentes conclusões estão estruturadas da seguinte forma: começarei por fazer algumas observações gerais sobre a regra NED (secção A.1), para demonstrar de que modo e por que razão é efetivamente aplicável ao tipo de processos que correm na High Court (Tribunal Superior). De seguida, abordarei sucessivamente as questões 1, 2, 3, 6 e 7 submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio a respeito do funcionamento daquela regra nos termos da Diretiva 2011/92 (secções A.2 a A.6). Concluirei com alguns comentários sobre a relevância do artigo 9.º, n.º 3, da convenção para a presente análise, em resposta às questões 4 e 5 (secção B).

A. Aplicabilidade e âmbito de aplicação da regra NED — questões 1 a 3 e questões 6 e 7

1. Observações gerais sobre a regra NED

28. As questões 1, 2, 3, 6 e 7 do órgão jurisdicional de reenvio respeitam todas ao âmbito de aplicação da regra NED e às condições da sua aplicabilidade. Por conseguinte, começarei por fazer algumas observações gerais acerca da regra NED, no tocante i) à sua natureza; ii) ao objetivo de vasto acesso à justiça no domínio do ambiente; e iii) à previsibilidade da aplicação dessa regra.

a) Natureza da regra NED

29. Em termos estruturais, na Diretiva 2011/92, a regra NED encontra-se, algo estranhamente, num parágrafo independente e não numerado, no fim do artigo 11.º, n.º 4. À primeira vista, esta localização suscita dúvidas quanto à aplicabilidade da regra NED a todos os processos referidos no artigo 11.º ou apenas aos processos administrativos do artigo 11.º, n.º 4.

30. Porém, resulta claramente da jurisprudência existente do Tribunal de Justiça que a regra é aplicável a todos os processos referidos no artigo 11.º⁹, incluindo o recurso para um tribunal ou um órgão independente e imparcial criado por lei (conforme referido no artigo 11.º, n.º 1). Tal é ainda confirmado pela disposição equivalente da convenção (o artigo 9.º, n.º 4), que tem numeração independente e que se prende inequivocamente com os «processos referidos nos n.ºs 1, 2 e 3», ou seja, tanto os recursos administrativos como os recursos judiciais.

⁹ No acórdão de 13 de fevereiro de 2014, Comissão/Reino Unido (C-530/11, EU:C:2014:67), o Tribunal de Justiça analisou a transposição da regra de que o processo não deve ser exageradamente dispendioso, em especial n.ºs 64 e 66. V., também, acórdão de 11 de abril de 2013, Edwards e Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, n.º 27).

31. Os antecedentes da disposição só corroboram essa leitura. O artigo 11.º da Diretiva 2011/92 era originalmente o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337¹⁰. Ao contrário do artigo 11.º da Diretiva 2011/92, o artigo 10.º-A não estava dividido em parágrafos numerados. Nessa altura, era claro que a regra NED se aplicava a todo o artigo. Uma vez que a Diretiva 2011/92 pretendeu ser apenas uma codificação da Diretiva 85/337, entendo que, com a introdução de parágrafos numerados, não houve qualquer intenção de alterar o âmbito de aplicação da regra NED.

32. Face ao exposto, por força do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92, o âmbito da regra NED abrange especialmente os recursos interpostos perante os tribunais «para impugnar a legalidade substantiva ou processual de qualquer decisão, ato ou omissão abrangidos pelas disposições de participação do público estabelecidas na presente diretiva», a saber, «procedimentos judiciais» nesta área do direito do ambiente.

33. Além disso, importa ter presente que a regra NED constitui uma expressão específica, no âmbito da Diretiva 2011/92, de um princípio mais geral de acesso à justiça no domínio do direito do ambiente da União, conforme evidenciado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça¹¹ e pela convenção (como um dos seus três pilares).

34. Por último, a regra NED reflete ainda o requisito mais amplo do direito da União de que *nenhum* procedimento nacional abrangido pelo âmbito de aplicação desse direito seja «exageradamente dispendioso», à luz do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais, que consagra o direito a uma proteção jurisdicional efetiva. Uma justiça exageradamente dispendiosa não é justiça¹².

35. A regra NED confirma a proteção oferecida pela Carta, mas é mais abrangente: em especial, exige que *também* seja tido em conta o interesse público de assegurar um controlo jurisdicional efetivo das decisões suscetíveis de terem um impacto considerável no ambiente, ao passo que o artigo 47.º da Carta se centra nos direitos individuais¹³. Por conseguinte, a regra confere uma proteção *complementar*.

36. Creio que é importante, desde já, descrever sucintamente este contexto mais amplo das origens e do funcionamento da regra NED. A natureza relativa e complementar da regra NED deve efetivamente ser tida em conta na discussão acerca (dos limites) do seu âmbito de aplicação, que, assim, provavelmente se torna muito menos «binário»¹⁴.

b) Amplo acesso à justiça no domínio do ambiente

37. O objetivo de proporcionar um amplo acesso à justiça reflete «[a] vontade do legislador da União de preservar, proteger e melhorar a qualidade do ambiente e de atribuir ao público um papel ativo para esse efeito»¹⁵.

10 Introduzido pelo artigo 3.º da Diretiva 2003/35 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003 (JO 2003, L 156, p. 17).

11 V., também, acórdão de 11 de abril de 2013, Edwards e Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, n.º 33), como um exemplo específico da apresentação da regra NED como uma regra geral no domínio do direito do ambiente.

12 A justiça exageradamente dispendiosa contraria também o princípio da efetividade — na medida em que este se possa distinguir do direito a uma proteção jurisdicional efetiva nos termos do artigo 47.º da Carta — uma vez que, por definição, torna «impossível [...] ou excessivamente difícil» o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União [acórdão de 11 de abril de 2013, Edwards e Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, n.º 33)].

13 V., nesse sentido, conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Edwards e Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2012:645).

14 «Binário» quer no sentido de que a) a regra NED é aplicável, quer de que b) não há limites quanto às despesas.

15 Acórdão de 11 de abril de 2013, Edwards e Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, n.ºs 31 e 32).

38. «Amplio acesso» à justiça significa precisamente isso: o acesso à justiça deve ser extenso, global e abrangente. O próprio objetivo do artigo 11.º consiste, precisamente, em assegurar um acesso o mais amplo possível à fiscalização jurisdicional¹⁶, abarcando todos os seus elementos, como a legitimidade, mas também as despesas. Aplica-se sempre que o Estado-Membro exerce a sua margem de apreciação na definição das modalidades processuais dos recursos. Na verdade, essa disposição é designada como uma *limitação* a essa margem de apreciação¹⁷.

39. Na prática, as despesas processuais elevadas podem facilmente constituir um obstáculo ao acesso de litigantes desprovidos de meios. Possivelmente, constituem também um dos mais fortes fatores de dissuasão para agir judicialmente, mesmo para quem possui os meios necessários. Portanto, as despesas elevadas nos processos judiciais contrariam o objetivo de um amplo acesso à justiça.

c) *Previsibilidade da aplicação da regra NED*

40. A previsibilidade constitui *parte integrante* da avaliação do carácter exageradamente dispendioso das despesas. Isso já foi confirmado na jurisprudência do Tribunal de Justiça especificamente em relação à regra NED contida na Diretiva 2001/92¹⁸. A importância da previsibilidade tem também sido reconhecida pelo Tribunal de Justiça, de forma mais geral, relativamente às despesas judiciais nos processos não ambientais¹⁹.

41. A previsibilidade é relevante especialmente para dois aspetos do presente caso: previsibilidade de «quê» e de «quando».

42. Uma das questões que se suscitam em relação ao âmbito da regra NED é a de saber quais as ações de impugnação que abrange: essas ações podem ser divididas para identificar as partes específicas que estão «abrangid[a]s pelas disposições de participação do público estabelecidas na presente diretiva» e as que não estão? Analisarei a viabilidade dessa divisão no contexto da questão 2 (secção A.3). Neste ponto, basta referir que, se estar de um ou de outro lado dessa linha corresponde à diferença entre despesas de valor modesto e a probabilidade de falência, *essa imprevisibilidade, por si só*, é claramente suscetível de constituir um poderoso fator de dissuasão para agir judicialmente²⁰. Esse facto também evidencia a importância da natureza relativa da regra NED, já analisada no n.º 36, *supra*.

43. Este caso suscita igualmente questões de previsibilidade quanto à *fase* em que as ações de impugnação podem ser instauradas.

44. O artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2011/92 estabelece que os Estados-Membros «devem determinar a fase na qual as decisões, atos ou omissões podem ser impugnados».

45. Na Irlanda, não foi adotada qualquer disposição legal de transposição desse artigo. Pelo contrário, as partes estão sujeitas às regras gerais consuetudinárias do direito administrativo. Decidir se a impugnação de uma decisão, ato ou omissão é prematura ou extemporânea é casuístico.

16 Acórdão de 15 de outubro de 2015, Comissão/Alemanha (C-137/14, EU:C:2015:683, n.º 80).

17 Acórdão de 8 de novembro de 2016, Lesoochranarske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 58). V., também, acórdão de 16 de abril de 2015, Gruber (C-570/13, EU:C:2015:231, n.º 39).

18 Acórdão de 13 de fevereiro de 2014, Comissão/Reino Unido (C-530/11, EU:C:2014:67, n.º 18).

19 Acórdão de 11 de dezembro de 2003, AMOK (C-289/02, EU:C:2003:669, n.º 30). V., também, De Baere, G., Nowak, J. T., «The right to “not prohibitively expensive” judicial proceedings under the Aarhus Convention and the ECJ as an international (environmental) law court: Edwards and Pallikaropoulos», *Common Market Law Review*, vol. 53, 2016, pp. 1735 e 1736.

20 A Comissão também salientou que as despesas dos processos de fiscalização jurisdicional têm um efeito potencialmente muito dissuasor no acesso à justiça, especialmente nos processos no domínio do ambiente, e que uma margem de apreciação demasiado ampla pode comprometer a previsibilidade das despesas, que é particularmente importante quando está em causa o pagamento de elevados honorários de advogados. Comunicação da Comissão sobre o acesso à justiça em matéria de ambiente, de 28 de abril de 2017 [C(2017) 2616 final, pp. 51 e 55].

46. Gostaria de sublinhar que, de maneira geral, nada obsta, em princípio, à transposição de obrigações de direito da União através da jurisprudência nacional. A flexibilidade inerente à jurisprudência não é, em si mesma, problemática²¹. Porém, é igualmente claro que, independentemente da forma de transposição selecionada, o objetivo global do Estado-Membro permanece o mesmo: assegurar a plena aplicação da diretiva, em moldes que proporcionem clareza, precisão e previsibilidade suficientes²². É necessário que exista uma linha jurisprudencial compreensível e clara, que permita a dedução inequívoca das regras e satisfaça as exigências de segurança jurídica através de um resultado com força obrigatória incontestável²³. A previsibilidade é essencial²⁴.

47. No entanto, no contexto do presente processo, o órgão jurisdicional de reenvio assinalou incertezas quanto a saber *quando* (em que fase) deve uma ação de impugnação ser instaurada. Nas questões apresentadas ao Tribunal de Justiça, o órgão jurisdicional de reenvio não suscitou diretamente o tema da suficiência da transposição por parte da Irlanda do artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2011/92. Não obstante, referiu expressamente no despacho de reenvio que as regras não são completamente claras e que são problemáticos para os recorrentes em matéria de segurança jurídica.

48. O Tribunal de Justiça está vinculado à interpretação do direito nacional fornecida pelo órgão jurisdicional de reenvio. Embora reconhecendo que o grau de ambiguidade das regras irlandesas foi contestado pelas partes perante o Tribunal de Justiça, tomarei como ponto de partida a avaliação dos efeitos da lei nacional fornecida pelo órgão jurisdicional de reenvio. Consequentemente, a questão da previsibilidade das despesas é altamente relevante.

49. Tendo presentes os pontos acima referidos, dedicar-me-ei agora às questões concretas do órgão jurisdicional de reenvio.

2. Questão 1

50. Para efeitos de análise, esta questão pode ser dividida em duas partes. Primeiro, a regra NED aplica-se aos pedidos de autorização para interpor um recurso de fiscalização jurisdicional da mesma forma que se aplica aos próprios recursos de fiscalização jurisdicional? Segundo, continuaria a ser dada resposta afirmativa à primeira questão se o pedido de autorização for indeferido por ter sido apresentado demasiado cedo?

51. No meu entender, a resposta à primeira questão é simples: sim, a regra NED aplica-se da mesma forma aos pedidos de autorização.

52. Nos casos em que a fiscalização jurisdicional está dividida em duas fases, a primeira fase também constitui um «procedimento judicial» e pode seguramente ser definida como um «recurso perante um tribunal». O pedido de autorização para interpor um recurso de fiscalização jurisdicional exige a apreciação do mérito, ainda que não muito aprofundada, e a apresentação de articulados e alegações orais das partes. No caso vertente, essa apreciação foi efetuada em quatro dias de audiências. Além disso, creio que existe uma certa margem para tratar os pedidos de autorização como pedidos de fiscalização jurisdicional, juntando as duas fases da interposição do recurso de fiscalização numa única audiência.

21 Acórdão de 13 de fevereiro de 2014, Comissão/Reino Unido (C-530/11, EU:C:2014:67, n.º 36).

22 Acórdão de 16 de julho de 2009, Comissão/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457, n.º 54), e de 13 de fevereiro de 2014, Comissão/Reino Unido (C-530/11, EU:C:2014:67, n.º 33).

23 Acórdãos de 16 de julho de 2009, Comissão/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457, n.º 55); de 11 de setembro de 2014, Comissão/Portugal (C-277/13, EU:C:2014:2208, n.º 43); e de 15 de outubro de 2015, Comissão/Alemanha (C-137/14, EU:C:2015:683, n.º 51).

24 Pode acrescentar-se que também na jurisprudência uniforme do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (TEDH) o termo «previsto por lei» é interpretado no sentido de incluir a jurisprudência assente. V., nos exemplos mais recentes, acórdão de 11 de abril de 2013, Firoz Muneer c. Bélgica (CE:ECHR:2013:0411JUD005600510, §§ 54, 59 e 60).

53. Acresce que, caso o procedimento devesse prosseguir para uma fiscalização jurisdicional plena, a regra certamente também se aplicaria à fase de autorização. A este respeito, o Tribunal de Justiça já confirmou que «todos os custos financeiros ocasionados pela participação no processo judicial» devem ser tidos em conta, ou seja, devem ser «apreciado[s] globalmente»²⁵. O Tribunal de Justiça também já afirmou expressamente que não deve existir qualquer distinção entre as fases do processo — primeira instância, recurso ou recurso em segunda instância — no tocante à apreciação do caráter exageradamente dispendioso das despesas: «além do facto de essa distinção não estar prevista nas Diretivas 85/337 e 96/61, essa interpretação não respeitaria plenamente o objetivo prosseguido pelo legislador da União, que é assegurar um acesso amplo à justiça e contribuir para melhorar a proteção do ambiente»²⁶.

54. É evidente que a determinação da estrutura do sistema de fiscalização jurisdicional neste domínio compete ao Estado-Membro, mas, quando é acrescentada ao processo uma fase jurisdicional adicional e obrigatória para que a impugnação plena da decisão, ato ou omissão neste domínio seja objeto de apreciação, a regra NED tem de abranger tanto a primeira fase como todas as fases subsequentes.

55. Em termos metafóricos, é a mim que cabe decidir como alguém entra na minha casa. Pode existir apenas uma porta principal. Pode existir também uma porta das traseiras, uma porta mosqueira, um alpendre ou um átrio. Mas, independentemente de como está estruturada, a entrada será sempre parte da minha casa e as regras de acesso aplicar-se-ão a toda a estrutura.

56. Isso traz-nos à segunda questão. A resposta anterior será outra se o pedido de autorização for indeferido por ter sido apresentado demasiado cedo?

57. No caso presente, a resposta a essa questão é, no meu entender, claramente negativa: essa circunstância não altera o facto de a regra NED ser aplicável.

58. O artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2011/92 exige que os Estados-Membros especifiquem a fase na qual é admitida a impugnação referida no artigo 11.º, n.º 1. Nos casos em que o Estado-Membro tenha transposto o artigo 11.º, n.º 2, com tal clareza e precisão que seja manifesto que a ação interposta por um recorrente é prematura, essa circunstância poderá então ser tida em conta²⁷. Recordo que, na determinação do que constituem despesas «exageradamente dispendiosas» neste contexto, o órgão jurisdicional nacional pode seguramente ter em conta fatores como as probabilidades de sucesso do recorrente e o eventual caráter temerário do recurso²⁸.

59. Contudo, dadas as incertezas referidas no n.º 47, *supra*, relativamente à fase em que as ações de impugnação devem ser interpostas, esse não é aqui o caso.

60. Concordo com a alegação da Comissão de que o objetivo fundamental do artigo 11.º estaria comprometido se um recorrente só pudesse saber se a ação tinha ou não sido interposta na fase correta, e se estaria ou não sujeito a despesas exageradas, *depois* de ter instaurado a ação e de ter incorrido nas despesas, em virtude de o Estado-Membro não ter determinado antecipadamente, de forma clara e inequívoca, a fase em que tal procedimento pode ser iniciado. As eventuais deficiências na transposição do artigo 11.º não podem ser usadas em detrimento dos recorrentes.

25 Acórdão de 11 de abril de 2013, Edwards e Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, n.ºs 27 e 28).

26 Acórdão de 11 de abril de 2013, Edwards e Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, n.º 44).

27 V. n.ºs 44 a 48, *supra*.

28 Acórdão de 11 de abril de 2013, Edwards e Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, n.º 42).

61. À luz do exposto acima, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão nos seguintes termos:

No âmbito de um sistema jurídico nacional em que o legislador não estabeleceu de forma expressa e taxativa em que fase do processo deve uma decisão ser impugnada e em que esta questão é decidida judicialmente de modo casuístico, segundo as regras do direito consuetudinário, o direito a um processo «não exageradamente dispendioso» previsto no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92/UE pode ser invocado num processo judicial nacional em que deve ser determinado se um dado pedido foi apresentado no momento correto.

3. Questão 2

62. Com a segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se a regra NED se aplica:

- 1) a *todos* os «elementos» de um processo judicial de impugnação da legalidade de um ato, decisão ou omissão; ou
- 2) *somente* aos elementos de direito da União de um procedimento judicial; ou
- 3) *somente* aos elementos que digam respeito às disposições de participação do público.

63. Interpreto a referência a «elementos» de um «processo de impugnação» na questão do órgão jurisdicional nacional como uma referência aos vários fundamentos, pedidos ou argumentos aduzidos numa petição de impugnação de uma decisão, ato ou omissão nos termos do artigo 11.º da Diretiva 2011/92²⁹.

64. No meu entender, pelos motivos adiante expostos a regra NED aplica-se a todos os fundamentos, pedidos ou argumentos (elementos) baseados em violações substantivas ou processuais da Diretiva 2011/92 ou de outros instrumentos de direito da União e suscitados no contexto da impugnação de uma decisão, ato ou omissão abrangida pelas disposições de participação do público estabelecidas nessa diretiva. Nos casos em que essa impugnação inclui fundamentos, pedidos ou argumentos em que se alega a violação tanto do direito da União como do direito nacional, a regra NED aplicar-se-á geralmente à impugnação e ao desfecho da ação, no seu conjunto.

a) Tipos de impugnação no âmbito do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92

65. O artigo 11.º, n.º 1, refere-se à impugnação da legalidade substantiva ou processual de decisões, atos ou omissões «abrangidos pelas disposições de participação do público estabelecidas na presente diretiva».

66. Em especial, os artigos 6.º e 8.º da Diretiva 2011/92³⁰ contêm requisitos dos quais resultam direitos e obrigações que visam *especificamente* assegurar a participação do público em sentido estrito [em particular, garantir que o público seja informado (informação), que tenha a possibilidade de apresentar efetivamente as suas observações e opiniões (contribuição) e que essas observações sejam devidamente tidas em conta (consideração)].

²⁹ Conforme mencionado pelo representante do Minister e do Attorney General (Procurador Geral), pode também ser uma referência à identidade do recorrido e à possibilidade de existir algum pedido fundado na violação por esse mesmo recorrido dos direitos garantidos pela Diretiva 2011/92. Analisarei essa possível interpretação nos n.ºs 96 a 98, *infra*.

³⁰ Na Diretiva 2011/92, essa é a «disposição de participação do público» fundamental, ainda que vários outros artigos também contenham disposições relativas a essa matéria (por exemplo, artigos 7.º, n.º 3, e 9.º, n.ºs 1 e 2).

67. Por conseguinte, o artigo 11.º, n.º 1, aplica-se inquestionavelmente à impugnação de decisões que, por exemplo, recusam o acesso à informação ou impedem a apresentação de observações (o cenário 3, referido no n.º 62, *supra*).

68. Todavia, no meu entender, o âmbito de aplicação do artigo 11.º, n.º 1 (e da regra NED) é nitidamente mais amplo do que o cenário 3. Na verdade, essa leitura redutora faria pouco sentido prático e claramente não é corroborada pela jurisprudência existente³¹. Por exemplo, é fácil pensarmos em situações em que a participação do público num processo é aparentemente respeitada, mas em que, ainda assim, existem deficiências nesse processo e na avaliação de impacto ambiental.

69. Além disso, uma leitura mais atenta do texto do artigo 11.º, n.º 1, confirma que a interpretação correta não é tão redutora como o cenário 3, *supra*.

70. A expressão «abrangidos pelas» que figura no artigo 11.º, n.º 1, é objeto de traduções diferentes, mas que normalmente transmitem a ideia de que as ações de impugnação pertinentes não visam necessariamente a proteção de um direito específico de participação no processo, mas antes devem respeitar ao processo em relação ao qual a participação é garantida. Assim, por exemplo, outras versões linguísticas traduzem «abrangidos pelas» por «subject to» (sujeitos a); «relevant de» (incluídos nas); «dentro del ámbito» (no âmbito das); «vallend onder» e «podléhající» (enquadrados nas); «gelten» (respeitantes às) disposições de participação do público.

71. As próprias disposições fundamentais de participação do público, o artigo 6.º, n.ºs 2 e 3, exigem que a participação seja garantida em relação aos «processos de tomada de decisão [...] a que se refere o artigo 2.º, n.º 2». Por seu turno, o artigo 2.º, n.º 2, faz referência (a) à avaliação do impacto no ambiente; e (b) ao processo nacional em que se integra (aprovação do projeto ou outro).

72. Com base nessa leitura da Diretiva 2011/92, o artigo 11.º, n.º 1, estabelece, assim, um direito de impugnar as decisões, atos ou omissões que fazem parte da avaliação do impacto ambiental e o procedimento nacional em que tal avaliação se integra.

73. Além disso, essa leitura reflete a letra da própria convenção. O artigo 9.º, n.º 2, da convenção impõe o acesso a processos de recurso destinados a impugnar «qualquer decisão, ato ou omissão sujeita às disposições previstas no artigo 6.º [em matéria de participação do público] [...]». O artigo 6.º, n.º 1, da convenção exige que as partes apliquem as disposições desse artigo «às decisões relativas à autorização das atividades propostas [...]» (sendo estas as atividades expressamente enumeradas ou as que afetam significativamente o ambiente). A leitura conjugada dessas disposições impõe o acesso aos tribunais para impugnar *as decisões de autorização de atividades propostas que afetem substancialmente o ambiente*. O direito de impugnação está, portanto, relacionado com os processos de tomada de decisões suscetíveis de afetar o ambiente e não apenas especificamente com alegadas violações do direito de participação.

31 V., por exemplo, acórdão de 7 de novembro de 2013, Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712, n.º 37). V., também, por analogia com a Diretiva «Habitats» [Diretiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e da flora selvagens (JO 1992, L 206, p. 7), e o acórdão de 8 de novembro de 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, n.º 56)]. Essa jurisprudência confirma que o artigo 9.º, n.º 2, da convenção, incorporado na Diretiva 2011/92 pelo seu artigo 11.º, n.º 1, abrange um leque de questões relacionadas com o procedimento de avaliação do impacto ambiental.

b) Distinção entre diferentes fundamentos

74. De acordo com a lógica acima exposta, o que é decisivo para determinar se a regra NED é aplicável é o *objeto* do procedimento concreto conducente à decisão, ato ou omissão impugnado. Se da natureza desse objeto resultarem os direitos e as obrigações de participação do público previstos na Diretiva 2011/92, a *impugnação, no seu todo*, está abrangida pela regra NED. A regra NED aplica-se geralmente aos «recursos» referidos no artigo 11.º e não a fundamentos específicos invocados no contexto desses processos de recurso.

75. Não é feita qualquer distinção entre os fundamentos baseados em violações do direito de participação do público e os fundamentos em que são alegadas outras ilegalidades que afetam a avaliação do impacto ambiental ou mesmo outras ilegalidades que afetam o processo de tomada de decisões em que a avaliação do impacto ambiental foi integrada (por exemplo, a aprovação do projeto). Também não é feita qualquer distinção entre fundamentos baseados em violações do direito da União ou do direito nacional. Além disso, conforme o Tribunal de Justiça já anteriormente considerou, o artigo 11.º «não limitou, de modo algum, os fundamentos que podem ser invocados em apoio do recurso judicial visado na referida disposição»³².

76. No entanto, o Minister e o Attorney General (Procurador Geral), o CIOT e a EirGrid alegaram que o artigo 11.º, n.º 1, e, conseqüentemente, a regra NED, não podem ser interpretados no sentido da sua aplicação ampla a todos os elementos de um recurso, independentemente da base em que assentam. Em especial, todas essas partes destacam e estão de acordo quanto ao facto de a regra NED *não se poder* aplicar aos elementos dos recursos baseados exclusivamente no direito nacional.

77. O CIOT reconhece expressamente que todos os recursos e fundamentos individuais baseados em violações da Diretiva 2011/92 estão abrangidos, ainda que não respeitem especificamente às disposições relativas à participação do público. Esse raciocínio baseia-se no objetivo do artigo 11.º da Diretiva 2011/92, que consiste em assegurar a participação no processo de avaliação do impacto ambiental. Todavia, o CIOT insiste que a avaliação do impacto ambiental constitui *apenas parte* do processo de aprovação e rejeita a ideia de que a regra NED possa estender-se aos recursos baseados em questões relativas a outros aspetos desse processo.

78. Concordo que a interpretação do artigo 11.º da Diretiva 2011/92 referida no n.º 64, *supra*, pode intuitivamente levantar algumas dificuldades conceptuais. Essa interpretação pode parecer demasiado ampla e excessivamente abrangente. Em especial, implica a possibilidade de aplicar a regra NED nos casos em que a legalidade das decisões de planeamento (que, a certa altura, exigem a participação do público) pudesse teoricamente ser contestada com fundamento (a) numa alegada violação da legislação ambiental da União que não uma violação da Diretiva 2011/92; (b) numa alegada violação de direito da União «não relacionada» com o ambiente; e/ou (c) numa alegada violação de apenas direito nacional, seja em matéria ambiental ou não.

79. Porém, pelo menos à luz das circunstâncias do presente caso, entendo que a regra NED deve aplicar-se à ação no seu todo. Existem quatro razões principais para essa posição.

³² Acórdão de 15 de outubro de 2015, Comissão/Alemanha (C-137/14, EU:C:2015:683, n.º 47 e jurisprudência referida), a respeito dos recursos interpostos no interesse público. Refira-se, porém, que o Tribunal de Justiça afirma, nos n.ºs 32 e 33, que, quando estão em causa recursos interpostos por particulares, mesmo que possam ser aduzidos quaisquer fundamentos, o Estado-Membro pode impor limites legislativos a esses fundamentos.

80. Primeiro, por uma questão de argumentação, aceitemos por agora a tese de que a impugnação de uma decisão (ato ou omissão) pode ser dividida em fundamentos, pedidos ou argumentos diferentes, aplicando-se a regra NED a alguns, mas não a todos eles. Relativamente aos fundamentos abrangidos pela regra NED, as despesas têm de ser modestas. Relativamente aos outros, essas despesas podem ser significativas³³. Qualquer imprevisibilidade quanto ao grupo em que um fundamento se enquadra funcionará inevitavelmente como um fator dissuasor da alegação desse fundamento. Conforme já referido *supra*³⁴, esse fator dissuasor contraria, ele próprio, a regra NED.

81. Segundo, quanto à distinção entre os fundamentos baseados na violação da Diretiva 2011/92 e outros fundamentos baseados em alegadas violações do direito da União, a jurisprudência existente confirma que a restante legislação da União em matéria de ambiente e as regras sobre o acesso à justiça ao nível nacional para impugnar a conformidade das ações do Estado-Membro com essa legislação devem ser interpretadas à luz do artigo 9.º da convenção (que compreende a regra NED)³⁵. Além disso, essa abordagem está em consonância com o objetivo de um amplo acesso à justiça no domínio ambiental expresso na jurisprudência do Tribunal de Justiça³⁶.

82. Terceiro, no que respeita a outras distinções entre os elementos baseados em alegadas violações do direito da União³⁷ e os que se baseiam apenas no direito nacional — o que constitui a principal preocupação do Minister, do Attorney General (Procurador Geral), da EirGrid e do CIOT — colocam-se outras questões importantes em matéria de aplicação prática e, sobretudo, de previsibilidade.

83. Visto de uma perspectiva prática: a imputação de despesas nos procedimentos de direito público já tem em consideração um conjunto de fatores, designadamente: o período de tempo (utilizado no cálculo das despesas) despendido na tarefa A, B ou C; a qualificação do advogado que despendeu tempo no processo e ainda o ano da sua habilitação; o facto de a tarefa realizada por esse advogado respeitar a uma questão jurídica de natureza administrativa ou substantiva; a razoabilidade do dispêndio de tempo numa ou noutra tarefa; o modo como as partes conduziram o processo; a possibilidade de recuperação das despesas, em função do seu tipo; e a eventual existência de uma política que defina tarifas especiais para os advogados especialistas em direito público. Acrescentar a isso a divisão dos fundamentos consoante se baseiem em «elementos» nacionais ou «elementos» da União não é certamente um exercício impossível, mas sim um exercício que pode ser artificial e cuja execução pode ser extremamente complexa.

84. O que, no meu entender, é decisivo é o facto de que, ainda que pudesse ser de algum modo efetuada, essa separação introduz um grau significativo de *imprevisibilidade* para os demandantes. Essa imprevisibilidade é ainda agravada pela possibilidade de o juiz que decide a causa gozar de um poder discricionário para determinar quais os elementos concretos que são usados para decidir a causa e quais podem ser ignorados.

85. Por exemplo, no caso de «pedidos mistos» (que combinam fundamentos baseados no direito nacional e no direito da União), posso sustentar que um projeto proposto diminuirá o valor do meu terreno e que a avaliação ambiental não foi corretamente efetuada. Em sua defesa, a contraparte contesta que eu seja sequer o proprietário do terreno, o que provavelmente constitui apenas uma questão de direito nacional. O juiz pode (i) ter em conta o fundamento exclusivamente nacional;

33 Porém, conforme salientado no n.º 34, *supra*, o artigo 47.º da Carta e o princípio da efetividade obstam a que quaisquer ações baseadas no direito da União sejam «exageradamente dispendiosas», no sentido de tornarem impossível ou excessivamente difícil a interposição de ações, devido às despesas.

34 V. n.º 39, *supra*.

35 V. acórdão de 8 de novembro de 2016, *Lesoorchronárske zoskupenie VLK* (C-243/15, EU:C:2016:838), em que a convenção se aplicava à Diretiva «Habitats».

36 V. n.ºs 37 a 39, *supra*.

37 Incluindo as que resultam de regras nacionais e não contando com a questão, por vezes complexa, de decidir quais as regras nacionais específicas que estariam efetivamente abrangidas para esse efeito.

(ii) ter em conta o fundamento de direito da União; (iii) decidir que as alegações sobre a propriedade e o processo de avaliação devem ser apreciadas separadamente; (iv) reduzir ou rejeitar alguns dos fundamentos; ou (v) concluir que simplesmente não é possível (factualmente ou por motivos de complexidade) separar a questão da propriedade e da avaliação.

86. Partamos agora do princípio de que o juiz em causa não atua de nenhuma das formas enumeradas de (iii) a (v), o que por si só é naturalmente difícil de prever, mas que se centra no meu pedido e nos seus dois fundamentos: um destes é classificado como tendo elementos do direito da União (a não realização da avaliação do impacto ambiental) e o outro é classificado como tendo elementos de direito nacional (a propriedade do terreno). Imaginemos que o juiz nacional indefere o pedido com base no fundamento «nacional», por ser óbvio que o demandante simplesmente não é proprietário do terreno alegadamente afetado. Consequentemente, o juiz nem sequer examina nenhum dos outros fundamentos.

87. Além disso, em vários sistemas jurídicos, pode também acontecer que, ainda que «elementos» baseados no direito da União não sejam expressamente invocados pelo demandante ou identificados por qualquer parte no processo, o juiz da causa considere, por exemplo, que é efetivamente suscitada uma questão de direito da União ou suscitá-la oficiosamente.

88. Este e outros cenários exemplificam o grau de imprevisibilidade que a divisão das despesas da forma proposta implica³⁸. Por estas razões, tenho muita dificuldade em ver como tal prática possa ser compatível com as exigências de previsibilidade impostas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça³⁹.

89. Quarto, pode dar-se o caso de o processo avançar e a NEPPC acabar por instaurar três, quatro ou mais ações separadas, contra decisões diferentes, aplicando-se a regra NED a algumas e não a outra(s). Caso a Irlanda tivesse aplicado mais claramente o artigo 11.º, n.º 2, os fundamentos poderiam ter sido naturalmente divididos em ações de impugnação distintas, ou seja, uma ação de direito administrativo, ou de direitos reais ou outra ação em matéria não ambiental, que poderiam estar também sujeitas a requisitos substantivos e processuais diferentes. Este ponto traz-me de volta ao problema inicial que permeia todo o presente caso: se o próprio órgão jurisdicional de reenvio apelida o seu sistema de imprevisível neste aspeto, este facto simplesmente não pode ser usado em detrimento dos demandantes⁴⁰.

90. Em conclusão, a divisão que é proposta afigura-se-me conceptualmente estranha. Não só seria ainda mais trabalhoso para os juízes nacionais apreciarem os pedidos em matéria de despesas, como, acima de tudo, geraria imprevisibilidade para os litigantes, desencorajando-os potencialmente de instaurar sequer qualquer ação no domínio do ambiente. É verdade que existe um ditado (que creio ser originalmente alemão) segundo o qual «nos tribunais e no mar alto, estamos nas mãos de Deus»⁴¹. Mas acredito que o objetivo do Tribunal de Justiça, tal como, diga-se, o de qualquer outro tribunal, é provar que esse ditado está errado, e não confirmá-lo.

91. Por último, é fácil reconhecer que a solução aqui proposta, que associa a aplicabilidade da regra NED à ação de impugnação no seu todo e ao seu desfecho, e não à dissecação dos fundamentos individuais invocados, pode resultar na abrangência excessiva da proteção fundada no direito da União relativamente às despesas judiciais em matérias em que esse direito não é, em rigor, pertinente. Porém, bem vistas as coisas, em termos de orientação, não vislumbro quais os grandes perigos que resultariam de «acidentalmente» sujeitar alguns elementos de uma ação de impugnação no domínio do ambiente à regra NED. Mas vislumbro, sim, problemas genuínos no cenário oposto, ou seja, a evasão ou a efetiva

38 Tendo exclusivamente em conta o funcionamento objetivo de tal sistema e deixando totalmente de lado quaisquer cenários hipotéticos de aplicação das mesmas regras em casos de má-fé, evasão ou abuso dessas regras por qualquer interveniente no processo.

39 N.ºs 40 a 48, *supra*..

40 N.ºs 44 a 48 e 58 a 60, *supra*.

41 «Vor Gericht und auf hoher See ist man in Gottes Hand».

paralisação do funcionamento da regra NED das formas descritas na presente secção, continuando a ter em mente o contexto global e o objetivo dessa regra: a ação judicial em matéria ambiental deve, enquanto tal, ser acessível e pouco dispendiosa, em conformidade com o objetivo de amplo acesso à justiça neste domínio⁴².

c) Exceções à aplicação ampla da regra NED

92. O facto de a regra NED e a sua aplicação revestirem um carácter amplo não significa, naturalmente, que sejam ilimitadas. No âmbito do presente processo, foram suscitados dois potenciais limites à sua aplicação: o hipotético abuso do benefício da regra e a sua abrangência excessiva relativamente às partes contra as quais podiam ser invocados os elementos de direito da União da ação de impugnação.

1) Potenciais abusos

93. Nas suas observações escritas, o Minister e o Attorney General (Procurador Geral) manifestaram a preocupação de que a aplicação ampla da regra NED às ações de impugnação sem distinção entre os vários fundamentos possa conduzir a abusos. Por conseguinte, um recorrente poderá desejar impugnar uma decisão exclusivamente com base em alegadas violações do direito nacional, mas introduzir de forma dissimulada uma ação (presumivelmente ilegítima) baseada no direito da União, para beneficiar da regra NED.

94. A esse respeito, sublinho, acima de tudo, que esse cenário se afigura hipotético na medida em que aparentemente não há qualquer alegação de tal «abuso» no presente caso. Contudo, ainda que tal se viesse a verificar, essa situação podia seguramente ser resolvida, por exemplo, através da aplicação do princípio do direito da União do abuso de direito, que exigiria, em especial, a demonstração de que a ação baseada no direito da União não foi, na realidade, instaurada para fazer valer um direito previsto na legislação da União, mas para criar artificialmente condições para beneficiar da regra NED.

95. Em alternativa, conforme a sexta questão do órgão jurisdicional de reenvio também prenuncia, afigura-se razoável presumir que as regras do Estado-Membro preveem a possibilidade de os órgãos jurisdicionais de reenvio terem em conta, ao decidirem sobre as despesas, a conduta de cada parte e a finalidade e a forma como essas partes litigaram. Portanto, os elementos vexatórios, inconsequentes ou ilegítimos de uma ação de impugnação podem seguramente desempenhar um papel na decisão global sobre as despesas⁴³.

2) Divisão dos «elementos» com base no estatuto das partes

96. Na audiência oral, foi também sugerido que as ações de impugnação de decisões, atos ou omissões podem ser «divididas» para efeitos da aplicação da regra NED de acordo com o *recorrido*, e não com base nos fundamentos específicos invocados. Por conseguinte, quando existam vários recorridos e, por definição, só os fundamentos baseados exclusivamente no direito nacional possam ser invocados contra um deles, a regra NED não se deve aplicar às despesas incorridas na instauração da ação contra esse recorrido.

⁴² V. n.ºs 37 a 39, *supra*.

⁴³ Conforme o discutido na secção A.5, n.ºs 110 a 117, *infra*.

97. No meu entender, essa proposta suscita questões sobre a estrutura do processo de tomada de decisões e o âmbito do recurso a ele associado. Creio que, no presente caso, a ação de impugnação da nomeação do CIOT podia ter sido instaurada como uma ação independente ou, como efetivamente aconteceu, «colada» ao pedido (de autorização) para interpor um recurso de fiscalização jurisdicional. Caso este entendimento esteja correto, então seria admissível que tivessem existido duas petições separadas, uma contra o CIOT e outra contra o Minister e o Attorney General (Procurador Geral).

98. *Caso* a última tivesse tido por base apenas o direito nacional, consigo perceber por que motivo poderia não estar abrangida pela regra NED e a sua exclusão seria justificada. Todavia, essa simplesmente não é a situação que se verifica no processo submetido ao Tribunal de Justiça. No presente processo, só há uma ação de impugnação perante o órgão jurisdicional nacional⁴⁴. Nestas circunstâncias, não vejo razão para dividir a ação por recorridos para efeitos da aplicação da regra NED.

99. À luz do exposto acima, proponho que o Tribunal de Justiça responda à segunda questão do órgão jurisdicional de reenvio nos seguintes termos:

A exigência de que um procedimento não seja «exageradamente dispendioso» por força do artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92 aplica-se a todos os fundamentos, pedidos ou argumentos baseados em violações substantivas ou processuais dessa Diretiva 2011/92 ou de outros instrumentos de direito da União e suscitados no contexto da impugnação de uma decisão, ato ou omissão abrangidos pelas disposições de participação do público estabelecidas nessa diretiva. Quando tal impugnação implica fundamentos, pedidos ou argumentos em que são alegadas violações tanto do direito da União como do direito nacional, o requisito de que o processo não seja «exageradamente dispendioso» nos termos do artigo 11.º, n.º 4, da referida diretiva aplicar-se-á geralmente à impugnação como um todo.

4. Questão 3

100. A ação que é objeto do processo relativo às despesas junto do órgão jurisdicional de reenvio foi instaurada antes de ser tomada a decisão final sobre o procedimento de aprovação do projeto, que constituía a matéria principal do litígio. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional nacional pergunta, essencialmente, se o conceito de «decisões, atos ou omissões» no artigo 11.º, n.º 1, abrange os atos «intercalares» ou «provisórios», bem como os atos «finais».

101. O artigo 11.º da Diretiva 2011/92 impõe aos Estados-Membros que assegurem o acesso aos processos de recurso. Porém, a determinação do modo como esse resultado é alcançado processualmente é, em grande medida, confiada aos Estados-Membros.

⁴⁴ Cabe recordar novamente que, caso tivesse existido uma transposição mais explícita do artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2011/92 que determinasse claramente a fase em que tal ação de impugnação devia ser instaurada, os recorrentes podiam ter sido obrigados a instaurar ações separadas: por exemplo, uma primeira ação contra o Minister (para tentar evitar a prolação de uma decisão por uma entidade tendenciosa) e uma posterior impugnação da própria decisão de planeamento — tudo dependeria da estrutura dos procedimentos de tomada de decisões e de recurso e, fundamentalmente, também da rigorosa transposição do artigo 11.º, n.º 2, da referida diretiva.

102. Na prática, os processos de tomada de decisões variam significativamente⁴⁵ de um Estado-Membro para o outro e mesmo dentro de um único Estado-Membro⁴⁶. Os processos de recurso também variam consideravelmente⁴⁷.

103. Por exemplo, os processos de aprovação de projetos e de avaliação ambiental podem ser conjugados, dando origem a uma única decisão, ou separados, dando origem a duas ou mais decisões independentes. Na tomada de decisões podem existir distinções processuais entre projetos de menor dimensão, mais simples e mais limitados, e projetos maiores e mais complexos, que são suscetíveis de produzir um maior impacto no ambiente⁴⁸.

104. As diferenças na estrutura dos processos de tomada de decisões e nos resultados afetarão naturalmente os mecanismos de recurso. Existem ainda outras diferenças fundamentais entre os processos de recurso. Por exemplo, antes de uma ação poder ser instaurada nos órgãos jurisdicionais nacionais, os Estados-Membros podem (ou não) impor a instauração de uma ação de impugnação administrativa. Existem igualmente diferenças institucionais em relação a essas ações de impugnação (recurso para um ministério, uma autoridade competente, uma comissão de recursos específica, etc.).

105. A Diretiva 2011/92 geralmente não impõe nem proíbe a impugnação de decisões «não finais». Essa flexibilidade é totalmente previsível, à luz da potencialmente grande variedade de estruturas de tomada de decisões e de recurso existentes⁴⁹.

106. Porém, conforme explicado *supra*⁵⁰, os Estados-Membros devem indicar claramente *a fase em que* uma ação de impugnação pode ser instaurada. Isso, só por si, implica que o direito nacional deixe claro aos potenciais recorrentes quando é que um determinado ato constitui uma decisão impugnável e se um recorrente pode e/ou deve instaurar uma ação contra uma decisão ou ato «não final».

107. Na ausência de regras do direito da União, cabe ao direito nacional estabelecer regras pormenorizadas sobre o momento em que um pedido de autorização para interpor recurso pode ser apresentado, mas é necessário que todas as decisões, atos ou omissões relevantes sejam suscetíveis de recurso nesse momento⁵¹.

108. Além disso, o mesmo fio condutor ou *leitmotif* que foi já identificado previamente⁵² está novamente presente na resposta à terceira questão do órgão jurisdicional de reenvio: o facto de um Estado-Membro aparentemente não ter definido claramente esse momento não pode ser invertido e usado contra os potenciais demandantes como uma ferramenta de exclusão da fiscalização jurisdicional em virtude das despesas serem exageradamente dispendiosas ou de existir um risco sério de o serem.

45 Confrontar os relatórios comparativos do 20.º Colóquio da Associação dos Conselhos de Estado e das Jurisdições Administrativas Supremas da União Europeia, em Rüdiger, R., Silberman, E. I., *Road planning in Europe — A Case Study*, Leipzig, 2006, em especial, pp. 23 a 32 do relatório geral.

46 Por exemplo, as regiões belgas têm legislação própria em matéria de planeamento. V., para uma análise mais aprofundada do direito do ambiente na Bélgica, Delnoy, M., Delnoy, M., «Implementation of the Aarhus Convention in Belgium: Some Elements» e Macrory, R., e Westaway, N., «Access to Environmental Justice — A United Kingdom Perspective» in Pallemarts, M. (ed) *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011, pp. 341 e segs.

47 V. os seguintes relatórios comparativos: Rüdiger, R., Silberman, nota 45, *supra*, pp. 34 e 35; «Summary Report on the inventory of EU Member States' measures on access to justice in environmental matters by Milieu Ltd for the Commission's DG Environment», setembro de 2007, pp. 4 a 6; Darpö, J., «Effective Justice? Synthesis report of the study on the Implementation of Articles 9.3 and 9.4 of the Aarhus Convention in the Member States of the European Union (European Commission)», 2013.10.11/Final, pp. 11 e 12. V., também, Pallemarts, M. (E.), *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2011, pp. 322, 343 e 349.

48 V., também, acórdão de 16 de fevereiro de 2012, Solvay e o. (C-182/10, EU:C:2012:82, n.º 38).

49 Sobre questões semelhantes que se colocam noutro domínio do direito — o dos contratos públicos, v. acórdão de 5 de abril de 2017, Marina del Mediterráneo e o. (C-391/15, EU:C:2017:268, n.ºs 26 e 27).

50 V. n.ºs 44 a 46, *supra*.

51 V., por analogia, acórdão de 5 de abril de 2017, Marina del Mediterráneo e o. (C-391/15, EU:C:2017:268, n.ºs 26 a 32).

52 V. n.ºs 44 a 48, 58 a 60 e 89, *supra*.

109. À luz do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda à terceira questão do órgão jurisdicional de reenvio nos seguintes termos:

A expressão «decisões, atos ou omissões» no artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92/UE pode incluir decisões administrativas proferidas no decurso da apreciação de um pedido de aprovação de um projeto que, em si mesmas, não têm caráter final e não produzem efeitos definitivos nos direitos das partes.

5. Questão 6

110. Com a sua sexta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se os Estados-Membros podem prever exceções à regra NED nos casos em que a Diretiva 2011/92 ou a convenção não prevejam tais exceções.

111. Depreendo do despacho de reenvio que a exceção aludida é a exceção relativa à litigância inconsequente ou vexatória. A esse respeito, não é inteiramente claro por que motivo essa questão é pertinente para o processo principal. O órgão jurisdicional de reenvio não afirma que a ação seja inconsequente ou vexatória. Segundo esse órgão jurisdicional, essa possibilidade foi levantada pela parte interveniente, EirGrid, no processo junto do órgão jurisdicional nacional. Por outro lado, o CIOT, na qualidade de recorrido, confirmou na audiência oral perante o Tribunal de Justiça que não alegou qualquer abuso por parte dos recorrentes.

112. No entanto, de acordo com o espírito de cooperação que preside aos processos de decisão prejudicial e na medida em que tal possa ajudar o órgão jurisdicional nacional, faço as seguintes observações.

113. Conforme refere o órgão jurisdicional nacional, nem a Diretiva 2011/92 nem a convenção contêm uma base específica para uma exceção à regra NED nos casos de ações inconsequentes ou vexatórias.

114. Porém, o Tribunal de Justiça já confirmou que a regra NED não exige aos órgãos jurisdicionais nacionais que desapliquem totalmente as regras nacionais em matéria de despesas. Além disso, a natureza «inconsequente» (e, *a fortiori*, vexatória) da lide pode ser tida em conta na determinação das despesas abrangidas pela regra NED⁵³. Por conseguinte, alterar a aplicação da regra NED para tomar em consideração as pretensões abusivas ou manifestamente infundadas não constitui uma exceção propriamente dita.

115. Portanto, ao invés de apresentar a questão em termos de exceções ou até de necessidade de desaplicação, prefiro interpretar o funcionamento da regra NED em termos mais harmoniosos: sob a égide abrangente da regra NED, as regras nacionais gerais em matéria de despesas permanecem aplicáveis, devendo o juiz tomar em consideração a medida do (in)sucesso da pretensão de cada parte, bem como quaisquer outros elementos pertinentes do procedimento previsto no direito nacional.

116. Não obstante ser verdade, em teoria, que mesmo as regras básicas sobre o acesso à justiça poderão não ser aplicáveis nos casos de litigância vexatória⁵⁴, podendo essas regras abranger a regra NED e conduzir, para todos os efeitos práticos, à sua «desaplicação», essas situações são verdadeiramente excepcionais. Com base nas informações prestadas pelo órgão jurisdicional de reenvio, o tipo de ação em causa no presente processo está muito longe de se incluir nessa categoria excepcional.

53 Como referido, igualmente, no n.º 58, v. acórdão de 11 de abril de 2013, Edwards e Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, n.º 42).

54 Acórdão de 17 de julho de 1998, ITT Promedia/Comissão (T-111/96, EU:T:1998:183).

117. À luz do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda à sexta questão do órgão jurisdicional de reenvio nos seguintes termos:

Na aplicação da regra estabelecida no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92/EU, de que as despesas não devem ser exageradamente dispendiosas, essa diretiva não obsta a que seja tomada em consideração pelos órgãos jurisdicionais nacionais a natureza inconsequente ou vexatória da ação de impugnação a qual a regra se aplica.

6. Questão 7

118. Com a sua sétima questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se um requisito do direito nacional que exige um nexo de causalidade entre o ato ou decisão alegadamente ilícito e o dano infligido ao ambiente, a título de condição de aplicabilidade do regime nacional que transpõe a regra NED, é compatível com a convenção.

119. Creio que o requisito de um nexo de causalidade consta do regime nacional relativamente às despesas das ações de impugnação que, em princípio, *não estão abrangidas* pelo âmbito de aplicação do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92 [sections 3 e 4 do Environment (Miscellaneous Provisions) Act 2011]. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio concluiu que essas disposições de direito nacional *não se aplicam* no presente processo.

120. Por conseguinte, tenho dificuldade em compreender de que modo a questão do órgão jurisdicional nacional é pertinente para o presente processo. Entendo, por isso, que a sétima questão do órgão jurisdicional de reenvio deve ser considerada excluída do âmbito do direito da União ou puramente hipotética, pelo que deve ser declarada inadmissível.

121. À luz do exposto, proponho que o Tribunal de Justiça declare inadmissível a sétima questão do órgão jurisdicional de reenvio.

B. Relevância da Convenção de Aarhus — Questões 4 e 5

122. Com a sua quarta e quinta questões, o órgão jurisdicional de reenvio interroga-se sobre o potencial impacto do artigo 9.º, n.º 3, da convenção sobre a legislação nacional, quer diretamente (efeito direto dessa disposição), quer indiretamente (através da interpretação conforme).

123. Na audiência, discutiu-se largamente, mas de forma não conclusiva, se, com base nos factos do caso em apreço e à luz da legislação irlandesa aplicável, a disposição aplicável não seria o n.º 2 do artigo 9.º, e não o seu n.º 3.

124. Creio que, do *ponto de vista do direito nacional*, a determinação da disposição aplicável da Convenção de Aarhus afeta as regras nacionais específicas em matéria de despesas que são aplicáveis ao caso. Porém, a interpretação e apreciação do direito nacional e dos factos que conduzem à sua classificação nos termos da disposição pertinente da Convenção de Aarhus é, na verdade, uma tarefa que compete ao órgão jurisdicional nacional.

125. Mesmo partindo do pressuposto de que, efetivamente, é o artigo 9.º, n.º 3, que se aplica ao caso pendente no órgão jurisdicional nacional, do *ponto de vista do direito da União*, as respostas às questões do órgão jurisdicional de reenvio já foram dadas com base na diretiva que incorporou as disposições pertinentes da Convenção de Aarhus no direito da União. A esse respeito, a aplicação adicional (independente ou não) do artigo 9.º, n.º 3, alteraria muito pouco ou nada.

126. Reconheço que é possível discutir aturadamente em que medida o artigo 9.º, n.º 3, foi transposto para o direito da União, tendo em conta que, na declaração aquando da aprovação da convenção, a União Europeia afirmou que não incorporará plenamente o artigo 9.º, n.º 3⁵⁵, e o facto de o artigo 11.º da Diretiva 2011/92 não conter um enunciado equivalente ao artigo 9.º, n.º 3, da mesma diretiva⁵⁶.

127. Não obstante, seja qual for o resultado dessa discussão, desde que uma ação de impugnação esteja abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92, a regra NED contida no artigo 11.º, n.º 4, aplicar-se-lhe-á sempre.

128. Pelos motivos referidos na resposta à segunda questão do órgão jurisdicional de reenvio, não creio que uma ação de impugnação possa ser dividida em diferentes elementos, tal como proposto. Ou a ação de impugnação está abrangida pelo artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92, aplicando-se-lhe a regra NED, *no seu todo*, ou não está. No processo principal, tudo no pedido de decisão prejudicial indica que está.

129. Consequentemente, não é necessário responder à quarta e quinta questões do órgão jurisdicional de reenvio.

V. Conclusão

130. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões da High Court (Tribunal Superior, Irlanda) nos seguintes termos:

1. No âmbito de um sistema jurídico nacional em que o legislador não definiu de forma expressa e taxativa a fase do processo em que uma decisão deve ser impugnada e em que esta questão é decidida, casuisticamente, pelo juiz de cada processo, segundo as regras do direito consuetudinário, o direito a um processo «não exageradamente dispendioso» previsto no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92/UE pode ser invocado num processo judicial nacional em que deve ser determinado se um dado pedido foi apresentado no momento correto.
2. A exigência de que o processo «não [seja] exageradamente dispendioso», prevista no artigo 11.º, n.º 4, da 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, é aplicável a todos os fundamentos, pedidos ou argumentos baseados em violações substantivas ou processuais dessa diretiva ou de outros instrumentos de direito da União e suscitados no contexto da impugnação de uma decisão, ato ou omissão abrangidos pelas disposições de participação do público estabelecidas nessa diretiva. Quando tal impugnação implica fundamentos, pedidos ou argumentos em que são alegadas violações tanto do direito da União como do direito nacional, o requisito de que o processo não seja «exageradamente dispendioso» nos termos do artigo 11.º, n.º 4, da referida diretiva aplicar-se-á geralmente à impugnação como um todo.

⁵⁵ Compilação de Tratados das Nações Unidas, Declarações e reservas sobre a Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente — declarações formuladas pela União Europeia aquando da aprovação (disponíveis, em inglês, em https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XXVII-13&chapter=27&clang=_en#EndDec).

⁵⁶ O que potencialmente acrescenta um outro grau de complexidade, que é intrigante mas que, uma vez mais, está fora do âmbito do presente processo: se efetivamente fosse instaurada uma ação que estivesse abrangida pelo artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, mas não pelas disposições que poderiam ter sido incorporadas pela União na sua ordem jurídica através da adoção da Diretiva 2011/92, a potencial aplicabilidade da Convenção de Aarhus a essas questões na ordem jurídica irlandesa não seria regida pelo direito da União, mas pelas regras constitucionais irlandesas relativas aos efeitos jurídicos dos tratados internacionais na ordem jurídica interna. Se fosse esse o caso, de qualquer modo, o Tribunal de Justiça não teria competência para responder às duas questões prejudiciais.

- 3 A expressão «decisões, atos ou omissões» no artigo 11.º, n.º 1, da 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, pode incluir decisões administrativas proferidas no decurso da apreciação de um pedido de aprovação de um projeto que, em si mesmas, não têm caráter final e não produzem efeitos definitivos nos direitos das partes.
- 4 À luz das respostas dadas à primeira e segunda questões, não é necessário responder à quarta questão.
- 5 À luz das respostas dadas à primeira e segunda questões, não é necessário responder à quinta questão.
- 6 Na aplicação da regra estabelecida no artigo 11.º, n.º 4, da 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, de que as despesas não devem ser exageradamente dispendiosas, essa diretiva não obsta a que seja tomada em consideração pelos órgãos jurisdicionais nacionais a natureza inconsequente ou vexatória da ação de impugnação à qual a regra se aplica.
- 7 A sétima questão do órgão jurisdicional de reenvio é inadmissível.