



## Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
MICHAL BOBEK  
apresentadas em 5 de junho de 2018<sup>1</sup>

**Processo C-167/17**

**Volkmar Klohn**  
**contra**  
**An Bord Pleanála**  
**sendo intervenientes:**  
**Sligo County Council,**  
**Maloney and Matthews Animal Collections Ltd**

[pedido de decisão prejudicial da Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda)]

«Reenvio prejudicial — Ambiente — Avaliação dos efeitos — Acesso a um processo de recurso — Exigência de que o processo de recurso não seja exageradamente dispendioso — Conceito de “não exageradamente dispendioso” — Princípio geral de direito — Aplicação no tempo — Efeito direto — Princípio da autoridade do caso julgado — Consequências de uma decisão de condenação nas despesas com força de caso julgado»

### I. Introdução

1. Em 24 de junho de 2004, Volkmar Klohn pediu autorização para impugnar nos tribunais irlandeses uma decisão da An Bord Pleanála (Comissão de ordenamento do território, a seguir «Bord») que concedia uma licença para a construção de uma unidade de inspeção de animais mortos perto da sua exploração. Essa autorização para interpor um recurso foi-lhe concedida em 31 de julho de 2007. No entanto, foi negado provimento ao seu recurso quanto ao mérito em abril de 2008 e em maio de 2008 V. Klohn foi condenado ao pagamento das despesas do processo. Em junho de 2010, o Taxing Master [serviço responsável pela determinação das despesas], adotou uma decisão que fixou essas despesas em cerca de 86 000 euros.

2. V. Klohn impugnou a decisão do Taxing Master com base no facto de a mesma não ter respeitado a exigência estabelecida na Diretiva 2003/35<sup>2</sup> de o processo de recurso não ser «exageradamente dispendioso» (a seguir «regra NED»). A High Court (Tribunal Superior, Irlanda) confirmou a decisão do Taxing Master. V. Klohn interpôs recurso na Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda), que é o órgão jurisdicional de reenvio no presente processo.

<sup>1</sup> Língua original: inglês.

<sup>2</sup> 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 — Declaração da Comissão (JO 2003, L 156, p. 17).

3. É neste contexto que o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se: a) a regra NED é aplicável *ratione temporis*; b) a regra NED tem efeito direto ou existe uma obrigação de interpretação conforme relativamente à referida diretiva; e c) o Taxing Master e/ou o órgão jurisdicional nacional chamado a rever a sua decisão está obrigada a aplicar a regra NED, apesar da condenação nas despesas ter força de caso julgado.

## II. Quadro jurídico

### A. Direito internacional

#### 1. Convenção de Aarhus

4. O artigo 9.º da Convenção sobre Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente (a seguir «Convenção de Aarhus»), sob a epígrafe «Acesso à justiça», dispõe:

«1 — Cada Parte assegurará, de acordo com a legislação nacional aplicável, que qualquer pessoa que considere que, de acordo com o disposto no artigo 4.º, o seu pedido de informação foi ignorado, indevidamente recusado, em parte ou na totalidade, respondido de forma inadequada, ou de qualquer forma não tratado de acordo com o disposto naquele artigo, tenha acesso à revisão de processo através de um tribunal ou outro órgão independente imparcial estabelecido por lei.

[...]

4 — Para além de que, e sem prejuízo do acima disposto no parágrafo 1, os procedimentos acima referidos nos parágrafos 1, 2 e 3, providenciarão soluções adequadas e efetivas, incluindo a reparação imperativa apropriada, e que sejam justas, equitativas, atempadas e não proibitivamente dispendiosas. As decisões tomadas ao abrigo deste artigo serão dadas ou registadas por escrito. As decisões dos tribunais e, sempre que possível, de outros órgãos estarão acessíveis ao público.

[...]»

### B. Direito da União

#### 1. Diretivas 85/337 e 2003/35

5. Em conformidade com a Diretiva 85/337<sup>3</sup> relativa à avaliação do impacto ambiental (a seguir «Diretiva AIA»), os projetos públicos e privados que possam ter um impacto significativo no ambiente devem ser submetidos a uma avaliação dos efeitos que possam ter no ambiente. A Diretiva AIA também inclui requisitos para a participação e consulta pública no processo de tomada de decisão para a autorização desses projetos.

3 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).

6. No seguimento da assinatura da Convenção de Aarhus pela União Europeia (então Comunidade Europeia), a Diretiva AIA foi alterada pela Diretiva 2003/35, que introduziu o artigo 10.º-A na Diretiva AIA. Segundo o referido artigo:

«Os Estados-Membros devem assegurar que, de acordo como sistema jurídico nacional relevante, os membros do público em causa que: [...] tenham a possibilidade de interpor recurso [...] para impugnar a legalidade substantiva ou processual de qualquer decisão, ato ou omissão abrangido pelas disposições de participação do público estabelecidas na presente diretiva [...]

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

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

7. O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2003/35, sob a epígrafe «Execução» fixa o prazo de transposição desta diretiva em 25 de junho de 2005.

### ***C. Direito irlandês***

8. Em conformidade com o artigo 99.º, n.º 1, das Rules of the Superior Courts [Regulamento de Processo dos Tribunais Superiores], a parte vencida é condenada nas despesas. O demandante que perde deve pagar além das suas próprias despesas as despesas da outra parte. Esta é a regra geral mas o órgão jurisdicional tem discricionariedade para se afastar dessa regra se as circunstâncias do caso o justificarem.

9. Com o Acórdão de 16 julho de 2009, Comissão/Irlanda<sup>4</sup> o Tribunal de Justiça declarou que a Irlanda não tinha transposto para o direito interno a regra de que os processos não devem ser exageradamente dispendiosos, conforme dispõe o artigo 10.º-A da Diretiva AIA. Nos termos desse acórdão, a Irlanda introduziu a secção 50.º-B no Planning and Development Act 2000 (Lei de planeamento 2000, conforme alterada), de modo a que no âmbito de aplicação da referida lei, cada parte é obrigada a pagar as suas próprias despesas, podendo os juízes afastar-se dessas regras em assuntos de importância excecional.

### **III. Matéria de facto, tramitação processual e questões prejudiciais**

10. Os factos respeitantes ao presente processo remontam a 2004 e à concessão de uma licença de construção em Achonry, County Sligo, Irlanda, de uma unidade de inspeção de animais mortos para bovinos provenientes de toda a Irlanda, para dar resposta à encefalopatia espongiforme bovina epizootica. V. Klohn, recorrente no processo principal, é proprietário de uma exploração agrícola próxima do local proposto para a instalação.

11. Por requerimento de 24 de junho de 2004, V. Klohn pediu autorização para impugnar a concessão da licença de construção pela Bord. De acordo com as alegações do recorrente, entendo que a impugnação se baseou no facto de não ter sido permitida a participação do público no processo de tomada de decisão, bem como no facto de que a avaliação de impacto ambiental só seria concluída após a instalação ter sido efetivamente construída.

<sup>4</sup> Acórdão de 16 de julho de 2009 (C-427/07, EU:C:2009:457, n.ºs 92 a 94).

12. Em 31 de julho de 2007 V. Klohn foi autorizado a apresentar recurso. Na audiência no Tribunal de Justiça, confirmou-se que o atraso de três anos na decisão sobre o pedido de autorização do recurso não se ficou a dever à ação ou omissão de qualquer das partes, mas parece dever-se à carga de trabalho do órgão jurisdicional nacional a quem foi submetido o pedido.

13. Por decisão de 23 de abril de 2008, a High Court negou provimento ao recurso de V. Klohn quanto ao mérito.

14. Em 6 de maio de 2008, a High Court proferiu uma decisão quanto às despesas aplicando a regra geral segundo a qual «a parte vencida é condenada nas despesas». Em conformidade com esta regra, autorizou a demandada e as partes intervenientes no processo principal (a construtora da instalação) a reclamar o reembolso das suas a V. Klohn, enquanto parte vencida no litígio.

15. A condenação nas despesas respeitava apenas à interposição de recurso e não ao pedido de autorização para a interposição de recurso. O órgão jurisdicional de reenvio observa que, uma vez que a autorização foi concedida a V. Klohn em 31 de julho de 2007, as despesas foram incorridas após a data-limite de transposição da Diretiva 2003/35, que aditou o artigo 10.º-A (regra NED) à Diretiva AIA.

16. Considero que a decisão sobre as despesas em si não incluía uma indicação do montante das despesas que podiam ser reclamadas a V. Klohn. Por seu turno, V. Klohn afirma que, ao apresentar o pedido de autorização para recorrer do próprio recurso, incorreu em despesas no valor de cerca de 32 000 euros.

17. Após a condenação nas despesas, o Taxing Master da High Court foi encarregado de calcular o montante razoável das despesas incorridas. Perante o Taxing Master, V. Klohn alegou que o nível de custos determinado não devia ser «exageradamente dispendioso», em conformidade com os artigos 3.º, n.º 8, e 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, e o artigo 10.º-A da Diretiva AIA.

18. O Taxing Master adotou a sua decisão sobre as despesas em junho de 2010. Inicialmente, a Bord tinha solicitado um montante de cerca de 98 000 euros. O Taxing Master fixou as despesas a pagar à Bord em cerca de 86 000 euros.

19. Seguidamente, V. Klohn impugnou a decisão do Taxing Master na High Court. A High Court confirmou a referida decisão do Taxing Master. V. Klohn interpôs então recurso da sentença da High Court para a Supreme Court.

20. Por uma questão de clareza, o cronograma dos principais acontecimentos relativos a este processo podem resumir-se da seguinte forma:

- 25 de junho de 2003: Publicação e entrada em vigor da Diretiva 2003/35<sup>5</sup>;
- 30 de abril de 2004: Decisão da Bord;
- 24 de junho de 2004: Início do processo (pedido de autorização para a concessão da licença de construção concedida);
- 25 de junho de 2005: Data-limite para a transposição [da Diretiva relativa à participação do público];
- 31 de julho de 2007: Concessão de autorização [para interpor recurso na High Court];

5 O artigo 7.º da Diretiva 2003/35 estabelece que a mesma entra em vigor na data da sua publicação no *Jornal Oficial*.

- 23 de abril de 2008: Decisão [da High Court] quanto ao mérito;
- 6 de maio de 2008: Condenação de V. Klohn nas despesas;
- 24 de junho de 2010: Decisão do Taxing Master sobre o montante das despesas;
- 11 de maio de 2011: Negado provimento ao recurso de revisão da decisão do Taxing Master.

21. Tendo dúvidas quanto à correta interpretação do direito da União, a Supreme Court (Supremo Tribunal, Irlanda) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

- «1) Pode o disposto no artigo 10.º-A da [Diretiva 85/337], [que estabelece] que o processo [não] deve ser «exageradamente dispendioso», ser aplicável num caso como o presente, em que a licença impugnada no processo foi concedida antes da data limite para a transposição da [Diretiva 2003/35] e em que o processo de impugnação da licença pertinente também teve início antes dessa data? [Nesse caso], o disposto na [Diretiva 85/337], [que estabelece] que o processo [não] deve ser “exageradamente dispendioso”, é aplicável a todas as despesas incorridas no processo ou apenas às despesas incorridas após a data limite para a transposição?
- 2) [No caso de o Estado-Membro em causa não ter adotado nenhuma medida específica para a transposição do artigo 10.º-A da Diretiva 85/337] um órgão jurisdicional nacional que dispõe de discricionariedade no que respeita à condenação de uma parte vencida nas despesas, está obrigado, quando se pronuncia sobre uma condenação nas despesas em processos em que essa disposição se aplica, a garantir que qualquer condenação não torna o processo “exageradamente dispendioso”, quer porque as disposições pertinentes têm efeito direto quer porque o órgão jurisdicional do Estado-Membro em causa é obrigado a interpretar o seu direito processual nacional, tanto quanto possível, de modo conforme aos objetivos do artigo 10.º-A?
- 3) Quando é proferida uma condenação nas despesas cujo montante é a determinar e, devido à inexistência de recurso, se considera que tem força de caso julgado de acordo com o direito nacional, exige o direito da União que:
- a) um Taxing Master [serviço responsável pela determinação das despesas], encarregado, nos termos do direito nacional, da tarefa de quantificar o montante das despesas razoavelmente incorridas pela parte vencedora; ou
  - b) um órgão jurisdicional chamado a rever a decisão desse Taxing Master
- esteja obrigado, não obstante, a afastar as medidas de direito nacional que de outro modo seriam aplicáveis e a determinar o montante das despesas a imputar de forma a garantir que as despesas assim atribuídas não tornem o processo exageradamente dispendioso?»

22. Apresentaram observações escritas V. Klohn, a Bord, o Governo da Irlanda e a Comissão Europeia. Estas partes interessadas foram igualmente ouvidos em alegações na audiência de 22 de fevereiro de 2018.

## IV. Avaliação

### A. Introdução

23. O processo destinado a obter a autorização para recorrer da decisão da Bord começou em junho de 2004, um ano antes da data-limite da transposição da Diretiva 2003/35, em junho de 2005. No entanto, a referida autorização só foi concedida em julho de 2007. A sentença quanto ao mérito foi proferida em abril de 2008. Durante esse período, a regra NED não foi transposta para o direito interno. Não obstante, uma parte considerável do processo judicial nacional desenrolou-se após a data-limite de transposição.

24. Assim, à primeira vista, o presente processo pode parecer um caso «clássico do direito da União» de transposição tardia de uma diretiva. No entanto, a natureza precisa da regra em causa e a cronologia do processo principal torna a questão um pouco mais complexa e levou o órgão jurisdicional de reenvio a perguntar a) se a regra NED deve ser entendida como uma disposição com efeito direto ou uma fonte para interpretação conforme (segunda questão), b) sobre a sua aplicação no tempo (primeira questão) e c) por quem deve ser aplicada e como (terceira questão).

25. Na minha opinião, a regra NED, ou mais precisamente o artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva AIA que enuncia, é diretamente aplicável (secção B) e pode ser invocada em relação às despesas incorridas desde o início da primeira fase distinta do processo que ocorra após a data-limite de transposição da Diretiva 2003/35 (secção C). A questão de saber como e por quem deve ser precisamente aplicada no âmbito do processo nacional específico decorre, embora com certas reservas, do direito interno (secção D).

### B. Segunda questão: interpretação conforme e efeito direto da regra NED

26. Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a regra NED tem efeito direto ou se existe uma obrigação de «interpretação conforme».

27. Por uma questão de exaustividade, há que reconhecer que a Comissão também sugeriu que a regra NED pode constituir a expressão específica de um princípio geral do direito da União. Nas minhas Conclusões no processo North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy (a seguir «NEPPC»), observei que a regra NED é, de facto, uma expressão específica, no âmbito de uma diretiva, de um princípio mais geral<sup>6</sup>. No acórdão recentemente proferido no processo NEPPC, o Tribunal de Justiça também deixou patente que os princípios da efetividade e da proteção jurisdicional efetiva exigem, em geral, que os processos não sejam exageradamente dispendiosos<sup>7</sup>.

28. No entanto, tais afirmações devem ser entendidas no sentido de que a regra NED deve ser interpretada no seu contexto legislativo e constitucional mais amplo e não no sentido de que estabelece um princípio geral autónomo do direito (ambiental) da União, aplicável independentemente do seu contexto legislativo. Na medida em que esse princípio geral exista, deve ser expresso a nível normativo para ser aplicado ao caso concreto<sup>8</sup>.

29. No caso em apreço, o princípio de que um processo de recurso não deve ser exageradamente dispendioso foi, com efeito, objeto de concretização através do quinto parágrafo do artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva AIA. Examinarei agora os efeitos dessa disposição específica.

<sup>6</sup> C-470/16, EU:C:2017:781, n.º 33.

<sup>7</sup> Acórdão de 15 de março de 2018, North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, n.ºs 55 a 58).

<sup>8</sup> V., nesse sentido, Acórdão de 8 de abril de 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, n.ºs 18 e 19) diversamente do Acórdão de 22 de novembro de 2005, Mangold (C-144/04, EU:C:2005:709, n.º 76).

## 1. *Interpretação conforme*

30. A obrigação geral de interpretação conforme decorre claramente de jurisprudência constante<sup>9</sup>, segundo a qual a obrigação é «inerente ao sistema do Tratado, na medida em que permite ao órgão jurisdicional nacional assegurar, no âmbito das suas competências, a plena eficácia do direito comunitário»<sup>10</sup>.

31. Essa obrigação foi também expressamente confirmada em relação à Convenção de Aarhus<sup>11</sup>. Não vejo razão para que não se aplique também à regra NED. De resto, nenhuma das partes no presente processo contestou este ponto<sup>12</sup>. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio declarou no seu pedido que o direito nacional é suscetível de ser interpretado em conformidade com a regra NED.

32. Todavia, o que no caso em apreço significa exatamente «interpretação conforme» é uma questão diferente, à qual voltarei mais adiante<sup>13</sup>.

## 2. *Efeito direto*

33. Enquanto a existência da obrigação de interpretação conforme foi, em princípio, consensual entre todas as partes do processo principal, apenas o recorrente argumentou que a regra NED tem efeito direto.

34. A taxonomia é relevante neste contexto? Como o Tribunal de Justiça salientou recentemente, a aplicação dos dois conceitos pode, em circunstâncias específicas, levar a um resultado semelhante<sup>14</sup>. Além disso, em termos práticos, embora rotulados como duas categorias diferentes, não existe, de facto, uma diferença clara entre interpretação conforme (efeito indireto) e o efeito direto. A realidade parece mais próxima de algo entre os dois conceitos. Isso será nomeadamente uma questão de perceção subjetiva (ou antes de autodeclaração) saber quando o juiz nacional só está «a forçar a interpretação» da regra nacional para garantir a sua conformidade com uma disposição do direito da União ou quando aplicará diretamente essa disposição ao processo que lhe foi submetido.

35. Não obstante, o efeito direto e a interpretação conforme foram desenvolvidos pelo Tribunal de Justiça como duas categorias distintas: os efeitos de cada uma num litígio ao nível nacional e, em especial, os direitos e obrigações dos particulares, serão diferentes<sup>15</sup>. É também por isso que entendo que o órgão jurisdicional de reenvio suscita esta questão, porque saber se o artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva AIA, que enuncia a regra NED, tem efeito direto, será relevante para a resolução do processo ao nível nacional.

### *a) Requisitos para a existência de efeito direto*

36. A questão de saber se uma disposição tem ou não efeito direto deve ser apreciada tendo em conta a natureza, a sistemática geral e a letra da disposição em causa<sup>16</sup>.

9 Acórdãos de 10 de abril de 1984, von Colson and Kamann (14/83, EU:C:1984:153, n.º 26), e de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o. (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.ºs 111 a 119). V., igualmente, Acórdãos de 24 de janeiro de 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 24), e de 4 de julho de 2006, Adeneler e o. (C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 109).

10 Acórdão de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o. (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 114).

11 Acórdão de 8 de março de 2011, Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, n.ºs 50 a 52).

12 Deixando de lado, por enquanto, pelo menos em princípio, as questões mais específicas relativas ao alcance temporal dessa obrigação e à identificação dos órgãos/instituições competentes para a sua aplicação, que serão abordadas mais à frente em resposta à primeira e à terceira questões do órgão jurisdicional de reenvio.

13 V. n.ºs 72 a 75, *infra*.

14 Acórdão de 15 de março de 2018, North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy (C-470/16, EU:C:2018:185, n.ºs 52 e 58).

15 Exposto detalhadamente nos n.ºs 67 a 75, *infra*.

16 V., por exemplo, Acórdão de 4 de dezembro de 1974, Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, n.º 12).

37. Uma disposição terá efeito direto sempre que, do ponto de vista do seu conteúdo, se mostre suficientemente clara, precisa e incondicional para ser invocada contra qualquer disposição nacional não conforme ou na medida em que a mesma define direitos que os particulares podem invocar contra o Estado<sup>17</sup>. Pode ser, por exemplo, o caso de uma proibição expressa de maneira geral e em termos inequívocos<sup>18</sup>.

38. São necessárias cinco observações gerais baseadas na jurisprudência, antes de voltar à regra NED.

39. Em primeiro lugar, decorre claramente da jurisprudência que «claro e preciso» é uma expressão bastante flexível. Uma disposição pode ser «clara e precisa», apesar de conter expressões indefinidas — ou mesmo vagas — ou conceitos jurídicos indeterminados. Para dar um exemplo clássico, na década de 60 o Tribunal de Justiça declarou, nos Acórdãos van Gend e Loos<sup>19</sup> e Salgoil<sup>20</sup>, que a proibição de direitos aduaneiros e restrições quantitativas e «medidas de efeito equivalente» a direitos aduaneiros e restrições quantitativas eram suficientemente claros e precisos para serem diretamente aplicáveis. O Tribunal de Justiça passou a última metade do século a interpretar a expressão «medidas de efeito equivalente»<sup>21</sup>.

40. Em segundo lugar, o Tribunal de Justiça parece estar mais inclinado a concluir que uma disposição, não obstante a utilização de conceitos vagos ou indeterminados, é diretamente aplicável quando contém uma *proibição*. Quando a disposição é invocada como fonte de um direito autónomo, cujos contornos devem ser definidos, o recurso a conceitos vagos é geralmente mais problemático<sup>22</sup>. Assim, por exemplo, no Acórdão Carbonari e o.<sup>23</sup>, os estudantes de medicina tinham direito a uma «remuneração adequada» nos termos da diretiva aplicável. Embora a obrigação de atribuir uma remuneração fosse precisa, não havia uma definição do termo «adequada» nem nenhum método para a fixar. Por conseguinte, a disposição em causa não tinha efeito direto.

41. Em terceiro lugar, a existência, ou não de efeito direto é apreciada ao nível de disposições individuais, como um artigo de uma medida legislativa, ou mesmo uma secção do artigo. No âmbito dessa apreciação, a sistemática e a lógica intrínseca da medida legislativa em causa são naturalmente importantes. Isto não impede, no entanto, que uma disposição específica seja diretamente aplicável, mesmo que outras (ou mesmo a maior parte) das disposições da mesma medida legislativa não o sejam.

42. Em quarto lugar, para determinar se uma disposição é diretamente aplicável a um determinado caso, o Tribunal de Justiça não pretende estabelecer que todas as disposições têm efeito direto e são aplicáveis literalmente. Pelo contrário, procede por extração, isto é, tenta determinar se é possível extrair da disposição do direito da União (que pode ser mais longa e mais complexa) uma regra de

17 Acórdãos de 19 de janeiro de 1982, Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, n.º 25); e de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.ºs 56 e 57).

18 Acórdão de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 60).

19 Acórdão de 5 de fevereiro de 1963 (26/62, EU:C:1963:1).

20 Acórdão de 19 de dezembro de 1968, Salgoil (13/68, EU:C:1968:54).

21 Os processos Van Gend en Loos e Salgoil referiam-se a direitos aduaneiros e restrições quantitativas em sentido estrito. Só mais tarde se tornou necessária uma explicação do segundo conceito, «medidas de efeito equivalente». V., por exemplo, Acórdãos de 5 de fevereiro de 1976, Bresciani (87/75, EU:C:1976:18); de 1 de julho de 1969, Comissão/Itália (24/68, EU:C:1969:29); de 11 de julho de 1974, Dassonville (8/74, EU:C:1974:82); de 5 de fevereiro de 1976, Conceria Bresciani (87/75, EU:C:1976:18); e de 24 de novembro de 1982, Comissão/Irlanda (249/81, EU:C:1982:402).

22 Neste contexto, a doutrina distingue entre os conceitos de «invocabilité d'exclusion» (literalmente, invocar para excluir — isto é, uma disposição do direito da União suficientemente clara para *evitar* a aplicação de regras nacionais contraditórias) e «invocabilité de substitution» [literalmente, invocar para substituir (uma disposição da União) — isto é, um direito da União total e suficientemente completo de molde a *substituir* a regra nacional existente]. V. Prechal, S., *Member State Liability and Direct Effect: What's the Difference After All*, *European Business Law Review*, Vol. 17, 2006, p. 304. Neste enquadramento teórico, existe «invocabilité d'exclusion» quando uma disposição do direito da União *proíbe* certas ações e é usada para não se aplicar o direito nacional. Nesses casos, o limiar do efeito direto parece ser inferior. V., nesse sentido, Conclusões do advogado-geral P. Léger no processo Linster (C-287/98, EU:C:2000:3, n.º 57).

23 Acórdão de 25 de fevereiro de 1999 (C-131/97, EU:C:1999:98).

conduta precisa, diretamente aplicável. Assim, por exemplo, o Tribunal de Justiça declarou o efeito direto do princípio da igualdade de remuneração por trabalho igual<sup>24</sup> (ou, efetivamente, a proibição da discriminação entre homens e mulheres nas remunerações<sup>25</sup>) do artigo 119.º do Tratado CEE (atual artigo 157.º TFUE) e impôs ele próprio um dever algo mais amplo aos Estados-Membros<sup>26</sup>.

43. Em quinto lugar, o critério «incondicional» do efeito direto implica que a disposição do direito da União não exija a adoção de qualquer outra medida por parte das instituições da União ou dos Estados-Membros. Além disso, segundo a jurisprudência, os Estados-Membros não devem gozar de qualquer poder discricionário<sup>27</sup> quanto à sua aplicação, nem ser autorizados a invocar a sua impossibilidade de utilizar essa discricionariedade<sup>28</sup>.

44. Todavia, não obstante a existência de poder discricionário por parte do Estado-Membro, as condições do efeito direto podem ainda ser satisfeitas. Isso acontecerá, nomeadamente, se a questão de saber se as autoridades nacionais excederam o seu poder discricionário *puder ser objeto de fiscalização jurisdicional*<sup>29</sup>.

45. Será assim, em princípio, se se puder determinar um «mínimo de garantia», «direitos mínimos» ou «proteção mínima»<sup>30</sup> e a fiscalização jurisdicional puder verificar que esse nível mínimo foi respeitado pelo Estado-Membro<sup>31</sup>. Assim, por exemplo, no Acórdão Faccini Dori, o Tribunal de Justiça declarou que a disposição era incondicional e suficientemente precisa, uma vez que os termos relevantes podiam ser definidos e era claro o que o direito implicava. Foi concedida uma certa discricionariedade aos Estados-Membros em relação à determinação do prazo e das regras de rescisão previstas na diretiva em causa nesse processo. No entanto, isso não afetava a sua natureza precisa e incondicional, uma vez que não impossibilitava que se procedesse à determinação dos direitos mínimos aplicáveis<sup>32</sup>.

46. Simplificando, ao determinar se uma disposição que impõe uma proibição tem efeito direto, a questão fundamental é a de saber se a regra está sujeita a fiscalização jurisdicional. Conter garantias mínimas que podem, na prática, ser aplicadas pelo organismo nacional em questão, apesar de uma certa discricionariedade por parte do Estado-Membro? Existe uma regra de conduta clara que pode ser extraída da disposição e aplicada ao caso concreto?

#### *b) Aplicação ao presente processo*

47. À luz das condições acima referidas, tal como interpretadas pela jurisprudência, considero que o artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva AIA, que enuncia a regra NED, tem, de facto, efeito direto.

24 Acórdão de 8 de abril de 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, n.º 30 a 37).

25 Acórdão de 8 de abril de 1976, Defrenne (43/75, EU:C:1976:56, n.º 39).

26 V., a este respeito as Conclusões do advogado-geral A. Trabucchi no processo Defrenne (43/75, EU:C:1976:39, parte decisória). Nesse acórdão, foram discutidos, em primeiro lugar, os conceitos indeterminados, contidos nessa disposição. Observou-se que a disposição em causa se dirigia claramente aos Estados-Membros. Contudo, o advogado-geral chegou à conclusão de que, dentro dessa disposição mais ampla, existia uma premissa mais restrita. Identificou essa premissa como «remuneração entendida em sentido restrito e de trabalho igual e não apenas comparável» e concluiu que a mesma é diretamente aplicável.

27 Acórdão de 4 de dezembro de 1974, Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, n.º 6).

28 Acórdão de 19 de janeiro de 1982, Becker (C-8/81, EU:C:1982:7, n.º 28 a 30).

29 Acórdão de 4 de dezembro de 1974, Van Duyn (C-41/74, EU:C:1974:133, n.ºs 7 e 13). V., também, Acórdãos de 24 de outubro de 1996, Kraaijeveld e o. (C-72/95, EU:C:1996:404, n.º 59); de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 64); e de 21 de março de 2013, Salzburger Flughafen (C-244/12, EU:C:2013:203, n.ºs 29 e 31).

30 V., respetivamente, Acórdãos de 19 de novembro de 1991, Francovich (C-6/90, EU:C:1991:428, n.º 19); de 14 de julho de 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, n.º 17); e de 24 de janeiro de 2012, Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 35).

31 V., neste sentido, Acórdão de 19 de setembro de 2000, Linster (C-287/98, EU:C:2000:468, n.º 37): «esta margem de apreciação, de que o Estado-Membro se pode socorrer quando procede à transposição dessa disposição para a sua ordem jurídica nacional, *não exclui*, no entanto, *que possa ser efetuada uma fiscalização jurisdicional* da questão a fim de verificar se as autoridades nacionais não excederam a referida margem de apreciação» (o sublinhado é meu).

32 Acórdão de 14 de julho de 1994 (C-91/92, EU:C:1994:292, n.º 17). V., também, Skouris, V. *Effet Utile Versus Legal Certainty: The Case-law of the Court of Justice on the Direct Effect of Directives*, *European Business Law Review*, Vol. 17, 2006, p. 242, onde a incondicionalidade é descrita como aquelas disposições que não deixam uma margem de apreciação aos Estados-Membros sobre se, quando e como legislar.

48. A regra segundo a qual os processos de recurso abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva AIA não devem ser exageradamente dispendiosos está claramente sujeita a fiscalização jurisdicional, certamente no momento em que a autoridade nacional competente decide sobre as despesas desses processos. Conteve um mínimo de garantias: um demandante não pode ser impedido de intentar uma ação por causa das despesas e, por maioria de razão, não deve ficar arruinado em consequência direta desse recurso.

49. A regra NED contém uma *proibição* clara, precisa e incondicional. É verdade que o conceito do que é «exageradamente» deve ser interpretada e aplicada no contexto específico de cada caso. No entanto, na minha opinião, isso não impede que a regra NED seja *clara e precisa*. Em geral, independentemente do número de orientações ou de acórdãos que possam existir, que interpretem o conceito de «exageradamente dispendioso», mesmo, por exemplo, fornecendo margens, montantes ou valores indicativos, a regra exigirá *sempre* um certo grau de interpretação em casos concretos, tendo também em conta o contexto específico do caso: *quem* atua em juízo e com que *fim*<sup>33</sup>? Por outras palavras, a nível individual haverá sempre algum grau de incerteza, mas isso não significa que haverá incerteza a nível geral sobre o que a regra exige.

50. O processo Salzburger Flughafen<sup>34</sup>, em que a exigência de realizar uma avaliação do impacto ambiental em relação a projetos com um «efeito significativo» no ambiente foi considerado como tendo efeito direto, pode servir de exemplo para ilustrar este argumento. E isso não obstante a óbvia necessidade de se proceder a uma avaliação do «efeito significativo» caso a caso<sup>35</sup>.

51. Quanto ao caráter *incondicional* da regra NED, é claro que a aplicação da proibição não está sujeita a condições prévias. É certo que os Estados-Membros dispõem de uma certa discricionariedade quanto à natureza exata dos processos de recurso utilizados para impugnar decisões sujeitas às disposições da Diretiva AIA. No entanto, independentemente do elemento temporal, que será examinado *infra* a propósito da primeira questão, nenhuma das partes discute realmente o facto de que o processo de recurso em causa no processo principal *constitui* a via de recurso ao qual a regra se aplicaria<sup>36</sup>.

52. Por outras palavras, no que respeita a uma situação como a do presente caso, que se enquadra perfeitamente no que deveria estar abrangido por uma transposição correta da Diretiva AIA, conforme alterada pela Diretiva 2003/35, não existe nenhuma condicionalidade.

53. É igualmente verdade que os Estados-Membros dispõem de uma ampla discricionariedade na forma como aplicam a regra NED. Os Estados-Membros podem optar por uma multiplicidade de formas e métodos, tais como: prever a obrigação de haver acordos entre as partes; criar um mecanismo de limitação máxima de custos ou despesas; prever medidas de proteção de despesas; reduzir as custas judiciais; impor limites aos honorários de advogados; ou usar, um sistema legal de assistência judiciária. Essas medidas podem ser adequadas em diferentes fases — antes do início do processo, uma vez iniciado, durante todo o processo, ou ainda depois de terminado.

33 Aliás, é o que decorre do Acórdão Edwards, no qual o Tribunal de Justiça não pretendeu atribuir um montante absoluto ao conceito de «não exageradamente dispendioso» e também excluiu uma abordagem baseada na «média» dos demandantes. Em vez disso, indicou uma lista (não exaustiva) dos elementos mais pertinentes que devem ser considerados ao aplicar a regra — v. Acórdão de 11 de abril de 2013, Edwards and Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221, n.ºs 40 a 43).

34 Acórdão de 21 de março de 2013 (C-244/12, EU:C:2013:203).

35 V., também, por exemplo, Acórdão de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.ºs 105 a 134) relativamente ao conceito de «condições de emprego».

36 Assim, no contexto do presente processo, isso está em clara contradição com o Acórdão de 28 de julho de 2016, Ordre des barreaux francophones et germanophone e o. (C-543/14, EU:C:2016:605, n.º 50), conforme indicado mais adiante nos n.ºs 57 a 65.

54. Mais uma vez isso não impede que a regra NED tenha efeito direto. Não existe qualquer discricionariedade relativamente à «garantia mínima» previsto pela regra NED. Por outras palavras, qualquer discricionariedade que possa existir é em relação ao «como» e não ao «que»<sup>37</sup>.

55. Por conseguinte, considero que o artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva AIA, que contém a regra NED, tem efeito direto em conformidade com a definição e a aplicação desse conceito pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência. Não obstante, o Tribunal de Justiça já declarou que a disposição da Convenção de Aarhus correspondente ao artigo 10.º-A da referida diretiva não tem efeito direto, questão que examinarei a seguir.

*c) Jurisprudência sobre o efeito direto do artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus*

56. O Tribunal de Justiça ainda não examinou a questão de saber se o artigo 10.-A, quinto parágrafo, da Diretiva AIA tem efeito direto.

57. No Acórdão *Ordre des barreaux francophones*<sup>38</sup>, ao qual fez recentemente referência no Acórdão *NEPPC*<sup>39</sup>, o Tribunal de Justiça declarou que a disposição correspondente na Convenção de Aarhus (artigo 9.º, n.º 4) não tinha efeito direto.

58. Todavia, não creio, que este raciocínio possa ser automaticamente transposto para o artigo 10.º-A da Diretiva AIA.

59. O Acórdão *Ordre des barreaux francophones* foi proferido num processo relativo à supressão da isenção de IVA em serviços prestados por advogados na Bélgica. A Cour constitutionnelle (Tribunal Constitucional, Bélgica), à qual foi submetida a questão da validade da lei nacional que punha termo à isenção, formulou uma série de questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça, tendo invocado vários instrumentos e disposições jurídicas. A questão essencial consistia em saber se o aumento efetivo dos honorários de advogados na Bélgica (em 21% — a taxa legal do IVA para serviços prestados por advogados na Bélgica) impediria o direito a um recurso efetivo e, em particular, o direito à assistência de um advogado. Uma das muitas questões suscitadas pelo órgão jurisdicional de reenvio era a de saber se a Diretiva 2006/112<sup>40</sup> era compatível com o artigo 9.º, n.ºs 4 e 5, da Convenção de Aarhus.

60. Foi neste contexto que o Tribunal de Justiça fez observações concisas no sentido de que o artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus se aplicava apenas aos processos referidos no artigo 9.º, n.ºs 1, 2 e 3 dessa convenção. Uma vez que estas disposições não têm, em si mesmas, efeito direto, também a disposição do artigo 9.º, n.º 4, não o pode ter, devido à sua remissão para as mesmas. Assim, o Tribunal de Justiça concluiu que o artigo 9.º, n.º 4, *não pode ser invocado para pôr em causa a validade* da Diretiva 2006/112<sup>41</sup>,

37 Na minha opinião, isso distingue claramente o caso em apreço do examinado no Acórdão da High Court irlandesa no processo *Friends of the Curragh Environment Ltd/An Bord Pleanála* [2009] 4 IR 451, referido pela Irlanda, no qual se declarou que o artigo 10.º-A não tinha efeito direto. Entendo que, nesse caso, o demandante tenha efetivamente pretendido, numa fase inicial do processo, obter uma decisão sobre despesas que previsse que não teria de suportar quaisquer despesas do demandado. Concordo com a conclusão final de que a regra NED não tem efeito direto *no sentido de garantir que uma determinada ferramenta processual seja usada* para assegurar que as despesas não sejam exageradamente dispendiosas. Por outras palavras, houve margem de apreciação significativa quanto ao «como».

38 Acórdão de 28 de julho de 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* e o. (C-543/14, EU:C:2016:605).

39 Acórdão de 15 de março de 2018, *North East Pylon Pressure Campaign e Sheehy* (C-470/16, EU:C:2018:185, n.º 52), em que a falta de efeito direto do artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus seguiu o processo *Ordre des barreaux francophones* como precedente da ausência de efeito direto sem aprofundar esse ponto.

40 Diretiva do Conselho, de 28 de novembro de 2006, relativa ao sistema comum do imposto sobre o valor acrescentado (JO 2006, L 347, p. 1).

41 Acórdão de 28 de julho de 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone* e o. (C-543/14, EU:C:2016:605, n.ºs 50 e 53 a 54).

61. É claro que o processo *Ordre des barreaux francophones* respeitava à Convenção de Aarhus e não à Diretiva AIA. A questão jurídica colocada respeitava à impugnação da validade de um instrumento de direito derivado da União, e foi suscitada num contexto factual e legal muito diferente. Existem, portanto, várias razões pelas quais esse processo se distingue do caso em apreço.

62. Em primeiro lugar, o recorrente no processo *Ordre des barreaux francophones* pretendia obter a *revisão jurisdicional* da Diretiva IVA à luz, entre outras disposições, da regra NED da Convenção de Aarhus. Assim, o objeto deste processo era muito mais alargado, e nele foram invocados uma série de argumentos destinados a pôr em causa a sujeição dos serviços jurídicos a IVA, sem especial atenção à existência ou ao tipo de processo. A Convenção de Aarhus foi apenas um desses argumentos. Ao invés, o presente caso refere-se à possibilidade de invocar a regra NED contra uma decisão sobre as despesas num processo que impugna uma (alegada) violação bem identificada, das disposições sobre a participação do público na Diretiva relativa à participação do público. Além disso, elemento significativo, não se refere ao efeito direto de um Tratado internacional<sup>42</sup>, mas de uma disposição do direito derivado da União.

63. Em segundo lugar, é evidente que a regra NED se aplicaria, em princípio<sup>43</sup>, ao processo específico em causa no presente caso. Isso contrasta com o processo *Ordre des barreaux francophones*, no qual foi feita uma impugnação *geral* devido a preocupações com potenciais aumentos das despesas dos processos judiciais. Por conseguinte, foi decisivo que as outras disposições do artigo 9.º da Convenção de Aarhus (isto é, artigo 9.º, n.ºs 1 a 3) fossem pouco claras e precisas, na medida em que não identificavam o conjunto completo de procedimentos aos quais se aplicava a regra NED. Em contrapartida essa falta de precisão não pode ser constatada no contexto do presente processo, nem no que concerne à Diretiva AIA.

64. Em terceiro lugar, no Acórdão *Ordre des barreaux francophones* o único argumento invocado a favor da ausência de efeito direto do artigo 9.º, n.º 4, é o facto de este remeter para o artigo 9.º, n.ºs 1, 2 e 3 da Convenção de Aarhus que, por seu turno, não têm efeito direto<sup>44</sup>. No entanto, os demais parágrafos do Artigo 10.º-A da Diretiva AIA estão redigidos em termos muito mais simples e diretos. Sobretudo, a remissão não tem importância num caso como o presente, onde, novamente, não há incerteza quanto à aplicabilidade da regra NED. Por outras palavras, em relação a um aspeto fundamental do raciocínio do Tribunal de Justiça no Acórdão *Ordre des barreaux francophone*, a sistemática e a redação do artigo 10.º-A, da Diretiva AIA diferem do artigo 9.º da Convenção de Aarhus.

65. Na minha opinião, o processo *Ordre des barreaux francophones* pode e deve distinguir-se claramente do caso em apreço.

### 3. *Todos os caminhos vão dar a Roma (mas alguns são mais acidentados do que outros)*

66. Como observei *supra*<sup>45</sup>, todas as partes concordam que existe um dever de interpretação conforme em relação à regra NED. Eu também concordo que tal dever existe. O órgão jurisdicional de reenvio confirmou que a interpretação conforme é possível.

67. Poder-se-ia argumentar que, uma vez que a interpretação conforme e o efeito direto permitem, alegadamente, obter o mesmo resultado, a análise do efeito direto da regra NED não era realmente necessária.

42 V. Acórdãos de 5 de fevereiro de 1976, *Conceria Bresciani* (87/75, EU:C:1976:18); de 30 de setembro de 1987, *Demirel* (12/86, EU:C:1987:400); e de 11 de maio de 2000, *Savas* (C-37/98, EU:C:2000:224).

43 Deixando de lado, novamente, o aspeto temporal.

44 Acórdão de 28 de julho de 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e o.* (C-543/14, EU:C:2016:605, n.º 50).

45 V. n.º 31, *supra*.

68. Não considero que esta seja uma conclusão aceitável por duas razões, uma de princípio e outra de ordem prática.

69. Quanto aos *princípios*, seria, em minha opinião, um pouco contraditório afirmar que a regra NED *não tem* a clareza e a precisão necessárias para ter efeito direto num caso concreto e, ao mesmo tempo, sustentar que a regra NED é suficientemente clara e precisa para *obrigar* os juízes nacionais à sua aplicação em casos concretos através de interpretação conforme.

70. O efeito direto da regra NED implica invocar a disposição para «conter» as despesas, impedindo o tribunal nacional de proferir uma decisão de condenação nas despesas acima do limite do «exageradamente dispendioso», no respeito, obviamente, de todas as outras regras do direito nacional aplicável em geral às despesas. A interpretação conforme exige que o tribunal nacional «junte» pedaços do direito nacional e encontre uma forma de reduzir as despesas mantendo-as abaixo do limite do «exageradamente dispendioso». Por outras palavras, em ambos os casos, o que se pede em termos de clareza e precisão para determinar o limite do «exageradamente dispendioso» é o mesmo.

71. Essa clareza e precisão existem ou não existem; não desaparecem como por magia com a menção de «efeito direto». Entendo que seria confuso dar a impressão de que casos de efeito direto e de interpretação conforme se aplicam padrões de «clareza e precisão» diferentes.

72. No contexto do presente processo, a diferença mais significativa da escolha situa-se ao nível *prático*.

73. Em primeiro lugar, a interpretação conforme tem os seus limites, e não pode servir de fundamento a uma interpretação *contra legem*<sup>46</sup>. O que é *intra*, o que é *praeter*, e o que já é *contra legem* depende inevitavelmente da apreciação interpretativa subjetiva de um juiz sobre a possibilidade de um determinado resultado ser baseado numa avaliação global do direito nacional. Ao invés, quando uma disposição de uma diretiva tem efeito direto, faz uma «incisão» mais precisa na ordem jurídica nacional. A um nível elementar, a regra é autónoma, identificável e previsível, no sentido de que não depende da boa vontade e da imaginação interpretativas e da flexibilidade de cada sistema jurídico nacional concreto ou de um ator individual.

74. Em segundo lugar, o efeito direto de uma diretiva apenas pode ser invocado contra o Estado e não contra particulares<sup>47</sup> (como a parte interveniente no processo principal). Ao invés, a interpretação conforme não encontra tal limitação dentro do mesmo princípio. A interpretação conforme é aplicável no âmbito de um litígio entre particulares<sup>48</sup>. Pode argumentar-se se, no caso concreto, princípios gerais de direito tais como legítimas expectativas poderiam impedir que consequências negativas fossem impostas a terceiros particulares<sup>49</sup>, embora pareça ser geralmente aceite que a interpretação conforme pode piorar a posição jurídica de um particular<sup>50</sup>.

46 V., por exemplo, Acórdão de 4 de julho de 2006, Adeneler e o. (C-212/04, EU:C:2006:443, n.º 110).

47 Acórdãos de 12 de julho de 1990, Foster e o. (C-188/89, EU:C:1990:313, n.ºs 18 a 20), e de 10 de outubro de 2017, Farrell (C-413/15, EU:C:2017:745, n.ºs 22 a 29).

48 Acórdão de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o. (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584). A este respeito, parto do pressuposto de que um órgão jurisdicional nacional aplicaria uma ou outra solução, mas não ambas no mesmo processo. Por outras palavras, não confirmaria, por um lado, o efeito direto da regra NED contra o Estado-Membro e, por outro, recusaria a sua aplicação horizontal contra outra parte particular, impondo precisamente a mesma obrigação ao último por via da interpretação conforme.

49 V. Acórdão de 26 de setembro de 1996, Arcaro (C-168/95, EU:C:1996:363, n.º 42) que, no entanto, parece limitar-se ao domínio do direito penal e à imposição da responsabilidade penal como consequência da interpretação conforme. V., por exemplo, Acórdão de 5 de julho de 2007, Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:408, n.º 45). V., também, Conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Kofoed (C-321/05, EU:C:2007:86, em especial o n.º 65), confirmando claramente que «é admissível uma aplicação através de disposições do direito nacional, ou seja, uma aplicação *indireta* do direito comunitário em detrimento dos particulares».

50 V., também, *infra*, n.º 104 destas conclusões.

75. Em terceiro lugar, se o efeito direto for excluído, a situação relativa à eventual responsabilidade do Estado também se torna mais complexa e confusa. Quando uma diretiva foi transposta de forma inadequada e não tem efeito direto, as partes lesadas estão obrigadas a intentar ações de indemnização contra o Estado para serem ressarcidas, o que por definição, implica a multiplicação de processos judiciais. Além disso, em geral, demonstrar uma «violação suficientemente caracterizada» do direito da União quando violada *não tem* a clareza e a precisão necessárias para ter efeito direto<sup>51</sup>.

#### 4. Conclusão

76. Na minha opinião, a regra NED é suficientemente clara e precisa para permitir a um juiz nacional identificar um resultado «exageradamente dispendioso» num caso concreto. A referida regra é também incondicional. Por conseguinte, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à segunda questão do órgão jurisdicional de reenvio nos seguintes termos:

«A exigência contida no Artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva AIA de que os processos não sejam exageradamente dispendiosos tem efeito direto. Na falta de qualquer medida específica adotada com vista a transpor essa disposição, o órgão jurisdicional nacional que dispõe de discricionariedade no que respeita à condenação da parte vencida nas despesas, está obrigado, quando se pronuncia sobre uma condenação nas despesas em processos abrangidos pelo âmbito de aplicação dessa disposição, a garantir que a sua decisão não torna o processo “exageradamente dispendioso”».

#### C. Primeira questão: aplicação no tempo da regra NED

77. Pode a regra NED ser invocada<sup>52</sup> por V. Klohn no presente caso, dado que o seu recurso foi interposto antes da data-limite de transposição dessa regra? Nesse caso, apenas se aplica em relação às despesas acumuladas *após* a data de transposição, ou também se aplica «retroativamente» às despesas incorridas *antes* do decorrido prazo? São estes os aspetos que estão no cerne da primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio.

78. No caso em apreço, o processo judicial teve início antes da data-limite de transposição, mas continuou e levou à acumulação de despesas durante um período de tempo significativo após aquela data.

79. Na medida em que a primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio se refere a despesas incorridas *antes* data-limite de transposição, considero que a questão é um tanto ou quanto hipotética. Com efeito, o despacho de reenvio indica claramente que as únicas despesas em causa são as incorridas durante a fase substantiva do processo, que só teve início depois de 31 de julho de 2007, após ter sido concedida a autorização para esse efeito e, portanto, *após* o termo do prazo de transposição: 25 de junho de 2005.

80. Considero que a regra NED pode ser invocada em relação às despesas em causa no caso em apreço, a saber, as despesas incorridas pela Bord durante a fase *substantiva* do processo principal.

81. Começarei por analisar a possível classificação da regra NED como substantiva ou processual (1). Seguidamente, analisarei abordagens alternativas para a questão da aplicação no tempo (2), por último, abordarei a questão da aplicação ao presente caso (3).

51 Acórdão de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 56).

52 Utilizei aqui, deliberadamente, o vocábulo neutro «invocada». A primeira questão refere-se apenas à dimensão temporal. A forma precisa como a regra é invocada (efeito direto ou interpretação conforme) é tratada na resposta à segunda questão.

### 1. A importância da questão de saber se a regra NED é substantiva ou processual

82. Segundo jurisprudência constante «pressupõe-se geralmente que as regras processuais são aplicáveis a todos os litígios pendentes no momento em que entram em vigor», ao contrário das regras substantivas que são «habitualmente interpretadas no sentido de que só visam as situações adquiridas antes da sua entrada em vigor na medida em que resulte claramente dos próprios termos, das suas finalidades ou da sua economia que esse efeito lhes deve ser atribuído»<sup>53</sup>. Em princípio, as regras substantivas aplicam-se apenas a situações que surjam depois da sua entrada em vigor ou aos efeitos futuros de situações que surgiram antes da sua entrada em vigor<sup>54</sup>.

83. A regra NED não se encaixa perfeitamente na categoria, «processual» nem na «substantiva».

84. Por um lado, é verdade que as disposições relativas às despesas se encontram frequentemente nos códigos nacionais ou regulamentos do processo (civil). Além disso, parte da jurisprudência do Tribunal de Justiça pode ser interpretada no sentido de que as regras relativas às despesas são processuais. No Acórdão Altrip, o Tribunal de Justiça distinguiu implicitamente as regras substantivas, como a exigência de realização de uma avaliação do impacto, e as regras processuais, como as do direito ao recurso judicial<sup>55</sup>. No Acórdão Edwards, considerou que a regra NED tinha aplicação imediata, o que implicava, sem o confirmar explicitamente, o seu caráter processual<sup>56</sup>. Nos Acórdãos Saldanha e Data Delecta, o Tribunal de Justiça classificou expressamente como processuais as regras de garantia para pagamento das despesas<sup>57</sup>.

85. Por outro lado, considero impossível defender a tese de que a regra NED tem uma natureza pura ou claramente processual. De modo geral, as despesas apresentam-se frequentemente integradas na parte decisória do acórdão e normalmente a parte vencida é condenada nas despesas. No Acórdão Altrip, o Tribunal de Justiça faz de facto uma distinção entre normas processuais/substantivas, mas não sugere de forma alguma em qual dessas categorias pode ser incluída uma regra sobre despesas como a regra NED. O processo Edwards é simplesmente inconclusivo sobre a questão: o Tribunal de Justiça não analisou a aplicação no tempo. A questão simplesmente não foi suscitada. Tanto o processo Data Delecta como o Saldanha diziam apenas respeito à *garantia* para pagamento das despesas e não à condenação efetiva nas despesas<sup>58</sup>.

86. Numa leitura mais atenta, essa jurisprudência é, na minha opinião, acima de tudo, mais matizada<sup>59</sup>. Em vez de duas categorias estanques, a «processual» e a «substantiva», a abordagem de base é uma questão de escala: todas as novas regras do direito da União são aplicáveis imediatamente, mas depois a atenção volta-se para os limites da aplicação dessas novas regras a casos concretos. Tais limites, em especial na forma de direitos adquiridos e/ou expectativas legítimas, são muito mais fortes quando se trata de regras claramente substantivas, que proíbem a retroatividade verdadeira sob a forma de nova

53 Acórdãos de 12 de novembro de 1981, Meridionale Industria Salumi e o. (212/80 a 217/80, EU:C:1981:270, n.º 9); de 6 de julho de 1993, CT Control (Roterdão) e JCT Benelux/Comissão (C-121/91 e C-122/91, EU:C:1993:285, n.º 22); e de 14 de fevereiro de 2012, Toshiba Corporation e o. (C-17/10, EU:C:2012:72, n.º 47).

54 Acórdãos de 6 de julho de 2010, Monsanto Technology (C-428/08, EU:C:2010:402, n.º 66), e de 16 de dezembro de 2010, Stichting Natuur en Milieu e o. (C-266/09, EU:C:2010:779, n.º 32). V., também, Acórdãos de 10 de julho de 1986, Licata/ESC (270/84 R, EU:C:1986:304, n.º 31), e de 29 de janeiro de 2002, Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57, n.º 50).

55 Acórdão de 7 de novembro de 2013, Gemeinde Altrip e o. (C-72/12, EU:C:2013:712).

56 Acórdão de 11 de abril de 2013, Edwards e Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221).

57 Acórdãos de 26 de setembro de 1996, Data Delecta e Forsberg (C-43/95, EU:C:1996:357, n.º 15), e de 2 de outubro de 1997, Saldanha e MTS (C-122/96, EU:C:1997:458, n.º 16 a 17).

58 Ou seja, a garantia de pagamento das despesas em princípio apenas se perderia se a parte que preste a garantia perdesse o processo quanto ao mérito. Nesses processos a questão que se levantava era sobre discriminação em razão da nacionalidade relativamente à exigência de garantia de pagamento das despesas.

59 V., em termos mais gerais, sobre a aplicação no tempo do direito da União nos novos Estados-Membros aos processos em curso na data de adesão, as minhas Conclusões no processo Nemeč (C-256/15, EU:C:2016:619, nos n.ºs 27 a 44).

apreciação de factos passados e relações jurídicas extintas. Em contrapartidas, serão muito mais fracas ou inexistentes quando se trate de regras puramente processuais. O que importa nesse contexto é a estabilidade e a previsibilidade da lei e as expectativas em relação ao tipo específico da regra em questão.

87. Refletindo este aspeto, nas observações escritas e na audiência, a discussão centrou-se menos numa categorização rígida da regra NED e mais nos seus potenciais efeitos retroativos e nas expectativas das partes no início e ao longo do processo.

88. A esse respeito, a Bord salientou que as «regras do compromisso», incluindo as respeitantes às eventuais despesas litígio, não devem mudar no meio do jogo. As partes definem as suas estratégias, *no início*, baseando-se não só na sua apreciação jurídica do mérito e nas suas hipóteses de ganhar, mas também no risco a que ficam expostas em relação às despesas.

89. Esse argumento tem algum mérito, mas também tem limites óbvios. Especialmente em assuntos complexos como este, as partes não têm uma visão clara das despesas totais desde o primeiro dia. Quanto mais se prolongue um processo, menos previsibilidade existe. As sentenças de primeira instância podem levar a recursos, a novos recursos limitados a matéria de direito, a recursos constitucionais e, nalguns casos raros, a pedidos de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça. Parece evidente que qualquer demandante que atue de forma razoável (re)avalie a sua exposição às despesas em cada uma dessas fases, para decidir se deve ou não continuar a litigar. Além disso, em geral, os juízes dispõem de uma certa margem de discricionariedade (às vezes até de uma discricionariedade significativa) na análise final e na decisão relativa às despesas.

90. Além disso, não concordo com a Bord quando refere que os litigantes públicos e privados se encontram na mesma situação no que concerne às expectativas de despesas. Embora seja obvio que um Estado-Membro tem em conta, os custos e benefícios de iniciar um processo judicial e de prosseguir com o mesmo, não está exposto ao risco de um processo judicial concreto o conduzir à insolvência. Não é esse o caso da maioria dos litigantes particulares.

91. À luz do exposto, não considero que a questão da aplicação no tempo da regra NED possa ser resolvida simplesmente decidindo em qual das categorias, processual ou substantiva, se integre melhor.

## 2. Abordagens alternativas para a aplicação no tempo

92. Se fosse aceite o argumento *supra* referido de que as expectativas quanto às despesas são definidas no início do processo, haveria que concluir que as regras relativas às despesas aplicáveis nesse momento e com base nas quais foi concebida a sua estratégia de litígio devem ser aplicadas durante todo o processo. As partes entrariam numa espécie de «túnel de despesas», no qual se manteriam durante todas as diferentes fases do processo, por exemplo, pedido de autorização para interpor recurso judicial, recurso judicial, recursos de decisões de primeira instância, de decisões de segunda instância, reenvios para outros órgãos jurisdicionais, litígios sobre despesas e assim por diante. Tal como entendo, esta é, efetivamente a posição que a Bord e o Governo irlandês defendem.

93. Na minha opinião, esta abordagem é altamente problemática. Daria lugar a situações em que o processo poderia prolongar-se durante décadas após a data-limite de transposição da regra NED.

94. Uma abordagem alternativa consistiria em que a regra NED fosse diretamente aplicável a qualquer decisão de condenação nas despesas adotada depois da data-limite de transposição. Tal poderia levar-se a cabo mediante a aplicação imediata de uma regra processual ou a aplicação de uma regra substantiva aos «efeitos futuros» de uma alteração legislativa anterior.

95. Na minha opinião, esta solução também é um tanto problemática. Como referido acima, não concordo com a tese de que as expectativas relativamente às despesas se cristalizem no início do processo. Por outro lado, não se pode negar que nesta fase existem algumas expectativas. Para dar um exemplo extremo, se uma diretiva introduzir uma nova regra de despesas em 1 de janeiro de 2018, na ausência de circunstâncias especiais, parece difícil justificar que se adote uma decisão sobre despesas em 2 de janeiro de 2018 que aplique essa nova regra NED a processos que se tenham prolongado durante vários anos antes dessa data. Embora não seja uma questão no presente processo, não se pode excluir que tal abordagem possa também implicar a aplicação da nova regra a todas as despesas a incorridas antes da data-limite de transposição (possivelmente até anteriores à data de adoção da diretiva).

96. É necessário encontrar um meio-termo. Podem ser consideradas duas opções.

97. Primeiro, a regra NED poderia ser invocada relativamente a todas as despesas incorridas após a data-limite de transposição, mesmo que os processos em causa tenham sido iniciados antes dessa data. Desta forma, as despesas de cada processo teriam de ser divididas entre as despesas incorridas (faturadas ou objetivamente apresentadas) antes da data-limite de transposição e as incorridas após essa data.

98. Segundo, a regra NED poderia ser aplicável a partir do início da primeira «fase» nova do processo posterior à data-limite de transposição. Quero com isto dizer o momento em que a autoridade chamada a pronunciar-se sobre o processo (neste caso, um órgão jurisdicional) adote uma decisão que: (a) põe termo à instância, como por exemplo a decisão quanto ao mérito de um tribunal de recurso, ou (b) permite a continuidade do processo, como por exemplo uma decisão sobre a admissibilidade ou, no meu entendimento sobre os processos nos órgãos jurisdicionais irlandeses, uma decisão que concede a autorização para a interposição de recurso judicial.

99. Esta segunda opção baseia-se no facto de muito provavelmente nesses momentos-chave do processo as partes terem em devida consideração as despesas e os prós e contras da continuidade do litígio. Embora seja óbvio que nem sempre é assim, afigura-se uma hipótese aceitável e uma abordagem exequível e previsível do ponto de vista prático.

100. Na minha opinião, o Tribunal de Justiça deveria eleger a segunda opção por várias razões. Embora a primeira opção seja provavelmente mais previsível na medida em que fornece uma data única e precisa para invocar a regra NED, não é imperativo que todos os sistemas nacionais atribuam esse nível de detalhe às despesas. Outros problemas práticos, como a utilização de despesas fixas (para atos concretos ou partes do processo) não referidas a datas específicas, também levantam questões quanto à viabilidade da primeira opção. Além disso, a segunda opção respeita mais as expectativas das partes no início do processo. Isso é especialmente importante quando se pretende invocar a regra NED contra particulares (seria tipicamente o caso, por exemplo, em que o particular a quem tivesse sido atribuída licença de exploração intervisse na impugnação dessa licença).

101. Outras abordagens mais subtis e flexíveis, baseadas por exemplo numa avaliação caso a caso das expectativas reais das partes em processos específicos, seriam, na minha opinião, significativamente mais complexas e forneceriam significativamente menor previsibilidade do que as duas opções acima expostas.

### 3. Aplicação ao presente processo

102. Sem prejuízo da análise final do órgão jurisdicional de reenvio, a segunda opção acima preconizada — possibilidade de invocar a regra NED desde o início da primeira fase nova do processo posterior à data-limite de transposição — significaria que a referida regra poderia ser invocada a partir do momento em que V. Klohn obteve autorização para interpor o recurso judicial. A mesma aplicar-se-ia à totalidade do recurso substantivo e à decisão quanto ao mérito.

103. Todavia, há que acrescentar que, uma vez que no caso em apreço as despesas não foram fixadas em relação às fases anteriores do processo, aparentemente a primeira opção conduziria na prática ao mesmo resultado.

104. Por último, creio que as únicas despesas em causa são as da Bord, que é uma entidade pública tratada como parte do Estado-Membro<sup>60</sup>. Pelo que não se deveria colocar a questão de saber se V. Klohn pode invocar a regra NED em relação a particulares (neste caso contra a parte interveniente, a empresa construtora da instalação). Por conseguinte, no âmbito deste processo não analisarei em detalhe essa questão. Não obstante, cumpre recordar<sup>61</sup> que, na medida em que se considere que a regra NED tem efeito direto, esse efeito não poderia ser invocado contra um particular. Em contrapartida, o dever de interpretação conforme aplica-se às relações entre particulares e poderia eventualmente levar a que outros particulares tivessem de partilhar as despesas<sup>62</sup>. Esta é outra razão para se preferir a segunda opção acima proposta, que mostra maior consideração pelas expectativas das partes<sup>63</sup>. Além disso, como referido no n.º 74, *supra*, no contexto da segunda questão, este diferente impacto nos particulares é outra razão para distinguir efeito direto e interpretação conforme.

105. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à primeira questão do órgão jurisdicional de reenvio nos seguintes termos:

«Em processos como o que submetido ao órgão jurisdicional de reenvio, a exigência enunciada no artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva AIA, de que as despesas do processo não sejam «exageradamente dispendio[sas]» pode ser invocada em relação às despesas incorridas desde o início da primeira fase distinta do processo que ocorra após a data-limite de transposição, ou seja, na sequência de uma decisão adotada pela autoridade judicial que decide o litígio que a) ponha termo a essa fase, ou b) autorize a continuidade do processo.»

### D. Terceira questão

106. Com a sua terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta se, apesar de V. Klohn não ter impugnado a decisão que o condenou nas despesas (e que tem força de caso julgado), o Taxing Master ou o órgão jurisdicional que conhece do recurso da decisão do Taxing Master têm a obrigação de aplicar a regra NED ao montante final das despesas a suportar por V. Klohn.

107. Sem prejuízo da análise final do órgão jurisdicional de reenvio, considero que tanto o Taxing Master como o órgão jurisdicional que conhece do recurso da sua decisão estão obrigados a aplicar a regra NED (como regra com efeito direto ou através de interpretação conforme, nos termos da decisão do Tribunal de Justiça em relação à segunda questão).

60 No sentido da jurisprudência referida na nota n.º 47, *supra*.

61 V. n.º 74 das presentes conclusões, *supra*.

62 Obrigando também cada uma das partes, incluindo a interveniente, a suportar as suas próprias despesas, independentemente do resultado material do processo antes da adoção no direito nacional dessa regra clara nesse sentido.

63 Não excluo que num processo destes as expectativas legítimas sejam de facto consideradas pelo órgão jurisdicional nacional para evitar que a interpretação conforme, à luz de uma regra NED não transposta, imponha obrigações financeiras a um particular num litígio.

108. A este respeito, começarei por tecer algumas considerações em relação à matéria de facto e ao direito nacional, tal como apresentados pelas partes (1). Responderei então à terceira questão do órgão jurisdicional de reenvio (2).

### 1. Matéria de facto e direito nacional

109. Considero que a decisão que condena V. Klohn nas despesas tem força de caso julgado.

110. A jurisprudência do Tribunal de Justiça sublinha a importância do princípio da autoridade do caso julgado por razões de estabilidade do direito e das relações jurídicas, bem como de uma boa administração da justiça, de modo que as decisões judiciais que se tornaram definitivas após esgotadas as vias de recurso disponíveis ou decorridos os prazos previstos para tais recursos já não possam ser impugnadas<sup>64</sup>. Só em circunstâncias muito excecionais o direito da União pode obrigar um órgão jurisdicional nacional a não aplicar as regras processuais internas que conferem autoridade de caso julgado a uma decisão judicial<sup>65</sup>.

111. No presente processo, não parecem existir tais circunstâncias excecionais. Há, no entanto, um conjunto de aspetos a ter em consideração.

112. Em primeiro lugar, embora a decisão que condena V. Klohn nas despesas possa ter força de caso julgado, entendo também que esse despacho não fixou nenhum montante específico de despesas a atribuir. O que parece ser definitivo é o *despacho* judicial que declara que a parte vencida é condenada nas despesas. Em contrapartida, a questão do *montante* específico dessas despesas parece estar ainda em aberto, sendo atualmente objeto do processo pendente no órgão jurisdicional nacional.

113. Em segundo lugar, se V. Klohn quisesse impugnar a decisão que o condena nas despesas, teria de pedir autorização para o fazer. Além disso, tal autorização só seria concedida se V. Klohn pudesse demonstrar que existe um «interesse público excecional no recurso». Estes aspetos do direito nacional foram confirmados na audiência pela Irlanda.

114. Em terceiro lugar, V. Klohn confirmou durante a audiência, sem ser contestado por qualquer outra parte, que não tinha conhecimento da sua possível ou provável exposição às despesas antes da decisão do Taxing Master, ou pelo menos do projeto de decisão, que ficou *disponível um ano após* a decisão sobre as despesas. A este respeito, V. Klohn indicou que as despesas da Bord que lhe foram atribuídas por essa decisão eram cerca do triplo das despesas em que ele próprio incorreu no mesmo processo. A parte interveniente não parece ter reclamado o reembolso das suas despesas.

115. Em quarto lugar, V. Klohn indicou que, no momento em que foi adotada a decisão que o condenou nas despesas, acreditava que o Taxing Master aplicaria a regra NED. V. Klohn fez referência a um precedente nacional de alguns meses antes da referida decisão e que, na sua opinião, corrobora essa posição<sup>66</sup>. Esse argumento é contestado, em especial, pela Irlanda, que afirma que da jurisprudência da Supreme Court resulta «claro como cristal» que o Taxing Master não tem tais poderes<sup>67</sup>.

64 V., por exemplo, Acórdão de 11 de novembro de 2015, Klausner Holz Niedersachsen (C-505/14, EU:C:2015:742, n.º 38 e jurisprudência referida).

65 Acórdãos de 13 de janeiro de 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, n.º 28), e de 18 de julho de 2007, Lucchini (C-119/05, EU:C:2007:434, n.º 63). Comparar com o que poderia ser afirmado como abordagem geral nos Acórdãos de 1 de junho de 1999, Eco Swiss (C-126/97, EU:C:1999:269, n.º 46 e 47), e de 16 de março de 2006, Kapferer (C-234/04, EU:C:2006:178, n.º 21).

66 Acórdão de 21 de novembro de 2007 da High Court irlandesa, Kavanagh (HC IEHC (2007) 389-Registo n.º 2007/1269 P).

67 Além disso, o despacho do tribunal que atribui as despesas a V. Klohn (2008) é anterior ao Acórdão de 16 de julho de 2009, Comissão/Irlanda (C-427/07, EU:C:2009:457), no qual o Tribunal de Justiça declarou que a Irlanda não transpôs a regra NED. A legalidade ou ilegalidade das regras nacionais sobre as despesas afigura-se ser um elemento importante que não foi confirmado até ter expirado o prazo de impugnação do despacho de condenação nas despesas.

116. Em quinto lugar, entendo que o Taxing Master tem algum poder para reduzir as despesas atribuídas em comparação com as despesas reclamadas. Com efeito, o órgão jurisdicional de reenvio confirma que a Bord reclamou inicialmente cerca de 98 000 euros a título de despesas, mas a condenação foi de apenas 86 000 euros. Entendo que a justificação desta redução das despesas se deveu essencialmente à razoabilidade das custas judiciais, e que o Taxing Master considera que os seus poderes para reduzir despesas atribuídas não incluem as reduções baseadas com base no facto de as custas serem exageradamente dispendiosas.

## 2. Aplicação ao presente processo

117. Cabe ao órgão jurisdicional de reenvio fazer a avaliação final dos factos e do direito nacional no âmbito do processo principal. Assim sendo, exponho adiante as obrigações decorrentes do direito da União e a forma como podem ser aplicadas de acordo com o meu entendimento dos factos e do direito nacional expostos *supra*.

118. A Diretiva AIA não designa o órgão jurisdicional ou outro organismo competente para garantir a aplicação da regra NED. Assim, como acontece com outras disposições similares, trata-se essencialmente de uma questão de direito nacional<sup>68</sup>. Contudo, essa liberdade de escolha das vias e dos meios destinados a garantir a aplicação da regra NED não prejudica a obrigação imposta ao Estado-Membro de adotar todas as medidas necessárias para assegurar a plena eficácia da regra NED, em conformidade com o objetivo por ela prosseguido<sup>69</sup>.

119. A obrigação do Estado-Membro de alcançar o resultado previsto na regra NED e o seu dever nos termos do artigo 4.º, n.º 3, TUE de tomar todas as medidas necessárias, de caráter geral ou específico, para assegurar o cumprimento dessa obrigação, é vinculativa para os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros<sup>70</sup> e também é extensível a todas as autoridades nacionais, incluindo, por maioria de razão, as que estão ligadas ou fazem parte dos tribunais nacionais<sup>71</sup>.

120. Por outras palavras, os princípios do primado e do efeito direto do direito da União e a obrigação de interpretação conforme são vinculativos para todas as autoridades dos Estados-Membros, *tanto judiciais como administrativas*. Neste contexto, é efetivamente uma questão de direito nacional definir, em última análise, qual a entidade específica a quem é confiada a obrigação de garantir que essas obrigações são respeitadas, *desde que alguém o faça*. Não cabe ao Tribunal de Justiça decidir sobre a divisão interna das competências dos Estados-Membros a esse respeito e/ou sobre a classificação constitucional dos organismos nacionais, como o Taxing Master.

121. Contudo, é possível fazer constatações gerais seguintes.

122. Sem prejuízo dos limites temporais suprarreferidos, um particular como V. Klohn deve poder invocar a regra NED perante um órgão jurisdicional nacional e autoridades nacionais. Os referidos órgãos jurisdicionais e autoridades nacionais estão obrigados a assegurar os resultados do efeito direto dessa regra<sup>72</sup> ou, se o Tribunal de Justiça considerar que a regra NED não tem efeito direto, essas autoridades estão, de qualquer modo, obrigadas a interpretar o direito nacional em conformidade com a regra NED «no quadro das suas competências»<sup>73</sup> e as autoridades nacionais a fazê-lo «no âmbito das suas competências»<sup>74</sup>.

68 V., por exemplo, Acórdão de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 39).

69 Acórdão de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 40).

70 Acórdão de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 98).

71 Acórdão de 22 de junho de 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, n.ºs 30 a 33).

72 Acórdão de 22 de junho de 1989, Costanzo (103/88, EU:C:1989:256, n.º 31).

73 Acórdão de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 99).

74 Acórdãos de 12 de junho de 1990, Alemanha/Comissão (C-8/88, EU:C:1990:241, n.º 13); de 13 de janeiro de 2004, Kühne & Heitz (C-453/00, EU:C:2004:17, n.º 20); de 12 de fevereiro de 2008, Kempfer (C-2/06, EU:C:2008:78, n.º 34).

123. Por conseguinte, resta resolver a questão de saber se a redução das despesas atribuídas com respeito pela regra NED está compreendida no âmbito da «competência» (ou «jurisdição») do Taxing Master ou do órgão jurisdicional nacional que revê a decisão do Taxing Master. Trata-se de um aspeto fundamental da terceira questão do órgão jurisdicional de reenvio.

124. A este respeito, considero que quando a jurisprudência do Tribunal de Justiça se refere à aplicação dos princípios do primado e do efeito direto do direito da União e a obrigação de interpretação conforme por parte das autoridades administrativas nacionais «no âmbito das suas competências», tal deve ser interpretado no sentido de que as autoridades nacionais devem fazê-lo quando dispõem do poder necessário (no sentido de *competência genérica*), sem que haja uma autorização expressa para exercer esse poder para o fim específico exigido pelo direito da União. Contudo, na minha opinião, efeito direto e o primado, não podem ser levados até ao ponto de atribuir às autoridades administrativas um tipo de poder completamente novo, diferente dos conferidos pelo direito nacional, ou em eventual violação da separação de poderes.

125. Pelo pedido de decisão prejudicial, deduzo que o Taxing Master é competente para reduzir despesas em determinadas circunstâncias. Assim, parece ter a competência genérica que permite alterar o montante das despesas a atribuir. O facto de o poder do Taxing Master para reduzir as despesas poder ou não ser interpretado no sentido de que se estende a casos como o presente é, em última análise, uma questão de direito nacional, que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio determinar.

126. Em todo o caso, se o órgão jurisdicional de reenvio concluir que o Taxing Master *não* dispõe dessa competência deve tê-la o órgão jurisdicional que decide o recurso dessa decisão.

127. Segundo jurisprudência assente, cabe *em particular* aos órgãos jurisdicionais nacionais assegurar a proteção jurídica que aos particulares advém das disposições de direito da União e garantir a plena eficácia destas<sup>75</sup>. Na falta de regulamentação da União na matéria, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro designar os órgãos jurisdicionais competentes e definir as modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos cidadãos pelo direito da União<sup>76</sup>.

128. Em especial, essas regras não devem tornar praticamente impossível ou excessivamente difícil o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (princípio da efetividade). A inobservância destas exigências a esse nível é suscetível de prejudicar o princípio da proteção jurisdicional efetiva<sup>77</sup>.

129. Na minha opinião, seria contrário ao princípio da efetividade sustentar que nem o Taxing Master nem o órgão jurisdicional nacional que revê a sua decisão têm competência para aplicar a regra NED num caso como o presente.

130. Para chegar a esta conclusão, tenho em consideração os vários elementos factuais enumerados na secção anterior, um dos quais é, na minha opinião, decisivo, a saber, que a decisão quanto ao *montante* foi tomada muito *depois* do termo do prazo de impugnação da decisão que condenou V. Klohn nas despesas. Isso implicaria que, no momento de decidir se devia ou não recorrer da sua condenação nas despesas, V. Klohn, simplesmente, não dispunha do que parece ser um dado essencial: o montante das despesas a liquidar? A esse respeito, recorro que grande parte da argumentação da Bord se baseia na

75 Acórdão de 5 de outubro de 2004, Pfeiffer e o. (C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, n.º 111).

76 Acórdãos de 16 de dezembro de 1976, Rewe-Zentralfinanz and Rewe-Zentral (33/76, EU:C:1976:188, n.º 5); de 16 de dezembro de 1976, Comet (45/76, EU:C:1976:191, n.º 13); de 14 de dezembro de 1995, Peterbroeck (C-312/93, EU:C:1995:437, n.º 12); de 13 de março de 2007, Unibet (C-432/05, EU:C:2007:163, n.º 39); de processos apensos de 7 de junho de 2007, van der Weerd e o. (C-222/05 to C-225/05, EU:C:2007:318, n.º 28); e de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 44).

77 Acórdão de 15 de abril de 2008, Impact (C-268/06, EU:C:2008:223, n.ºs 46 e 48).

premissa de que uma decisão de agir em juízo envolve uma *análise de custo-benefício informada*, que conduza a expectativas bem fundamentadas. É, portanto, um tanto irónico argumentar que parte vencida deve ser obrigada a decidir se impugna ou não uma decisão do que a condena nas despesas sem saber realmente quanto terá de pagar.

131. À luz das considerações precedentes, proponho que o Tribunal de Justiça responda à terceira questão do órgão jurisdicional de reenvio nos seguintes termos:

«Quando, como no processo que está pendente no órgão jurisdicional de reenvio, é proferida uma condenação nas despesas cujo montante é a determinar e, devido à inexistência de recurso, se considera que tem força de caso julgado de acordo com o direito nacional; e antes do termo do prazo para recorrer dessa decisão, o montante das despesas não foi quantificado, o direito da União exige que:

- o Taxing Master encarregado, nos termos do direito nacional, da tarefa de quantificar o montante das despesas razoavelmente incorridas pela parte vencedora; ou
- um órgão jurisdicional chamado a conhecer de um recurso da decisão do Taxing Master

está obrigado a aplicar a regra de efeito direto decorrente do artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva AIA, segundo a qual as despesas não devem tornar o processo exageradamente dispendioso.»

## V. Conclusão

132. Proponho que o Tribunal de Justiça responda às questões prejudiciais que lhe foram submetidas pela Supreme Court (Supremo Tribunal, da Irlanda), nos seguintes termos:

- 1) Em processos como o submetido ao órgão jurisdicional de reenvio, a exigência, enunciada no artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da 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 (conforme alterada pela Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003), de que as despesas do processo não sejam «exageradamente dispendio[sas]» pode ser invocada em relação às despesas incorridas desde o início da primeira fase distinta do processo que ocorra após a data-limite de transposição, ou seja, na sequência de uma decisão tomada pela autoridade judicial que decide o litígio que a) ponha termo a essa fase, ou b) a continuidade do processo.
- 2) A exigência contida no artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 85/337 de que os processos não sejam exageradamente dispendiosos tem efeito direto. Na falta de qualquer medida específica adotada com vista a transpor essa disposição, o órgão jurisdicional nacional, que dispõe de discricionariedade no que respeita à condenação da parte vencida nas despesas, está obrigado, quando se pronuncia sobre uma condenação nas despesas em processos abrangidos pelo âmbito de aplicação dessa disposição, a garantir que a sua decisão não torna o processo «exageradamente dispendioso».
- 3) Quando como no processo que está pendente no órgão jurisdicional de reenvio, quando é proferida uma condenação nas despesas cujo montante é a determinar e, devido à inexistência de recurso, se considera que tem força de caso julgado de acordo com o direito nacional; e em que antes do termo do prazo para recorrer dessa decisão, o montante das despesas não foi quantificado, o direito da União exige que:
  - o Taxing Master encarregado, nos termos do direito nacional, da tarefa de quantificar o montante das despesas razoavelmente incorridas pela parte vencedora; ou

– um órgão jurisdicional chamado a conhecer do recurso da decisão do Taxing Master

está obrigado a aplicar a regra geral de efeito direto decorrente do artigo 10.º-A, quinto parágrafo, da Diretiva 85/337, segundo a qual as despesas não devem tornar o processo exageradamente dispendioso.