



Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

15 de março de 2018*

«Reenvio prejudicial — Avaliação dos efeitos de determinados projetos no ambiente — Diretiva 2011/92/UE — Direito de recurso dos membros do público em causa — Recurso prematuro — Conceitos de processo não exageradamente dispendioso e de decisões, atos ou omissões, abrangidos pelas disposições da diretiva, relativos à participação do público — Aplicabilidade da Convenção de Aarhus»

No processo C-470/16,

que tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado, nos termos do artigo 267.º TFUE, pela High Court (Supremo Tribunal, Irlanda), por decisão de 29 de julho de 2016, que deu entrada no Tribunal de Justiça em 22 de agosto de 2016, no processo

North East Pylon Pressure Campaign Ltd,

Maura Sheehy

contra

An Bord Pleanála,

Minister for Communications, Energy and Natural Resources,

Ireland,

Attorney General,

sendo interveniente:

EirGrid plc

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot (relator), A. Arabadjiev e E. Regan, juízes,

advogado-geral: M. Bobek,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 29 de junho de 2017,

* Língua do processo: inglês.

considerando as observações apresentadas:

- em representação da North East Pylon Pressure Campaign Ltd e de M. Sheehy, por D. Courtney e B. Sawey, solicitors, M. O'Donnell, barrister, C. Hughes, barrister, E. Keane, SC, e C. Bradley, SC,
- em representação do An Bord Pleanála, por A. Doyle, solicitor, B. Foley, barrister, e N. Butler, SC,
- em representação do Attorney General e do Minister for Communications, Climate Action and Environment (anteriormente Minister for Communications, Energy and Natural Resources), por E. Creedon e E. Mc Kenna, na qualidade de agentes, assistidos por M. McDowell, barrister,
- em representação da Irlanda, por R. Mulcahy, SC, e G. Gilmore, barrister,
- em representação da EirGrid PLC, por D. Nagle, solicitor, S. Dodd, barrister, M. Cush, SC, e E. Cassidy, solicitor,
- em representação da Comissão Europeia, por C. Zadra, G. Gattinara e J. Tomkin, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 19 de outubro de 2017,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objeto a interpretação, por um lado, do artigo 11.º 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 (JO 2012, L 26, p. 1), e, por outro, 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 em 25 de junho de 1998 e aprovada, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, a seguir «Convenção de Aarhus»).
- 2 Este pedido foi apresentado no âmbito de um litígio que opõe a North East Pylon Pressure Campaign Limited e Maura Sheely ao An Bord Pleanála, ao Minister for Communications, Energy and Natural Resources (Ministro para as Comunicações, Energia e Recursos Naturais, Irlanda, a seguir «Ministro»), à Irlanda e ao Attorney General (Procurador Geral, Irlanda), a propósito da fixação das despesas relativas ao indeferimento de um pedido de autorização para interpor recurso judicial contra o procedimento de autorização prévia para a instalação de uma interconexão elétrica.

Quadro jurídico

Direito internacional

- 3 O artigo 1.º da Convenção de Aarhus, sob a epígrafe «Objetivo», prevê:

«Com o objetivo de contribuir para a proteção do direito de todos os indivíduos, das gerações presentes e futuras, a viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, cada parte garantirá a concessão dos direitos de acesso à informação, à participação do público no processo de tomada de decisões e à justiça no domínio do ambiente, em conformidade com o disposto na presente convenção.»

4 O artigo 3.º desta convenção, sob a epígrafe «Disposições gerais», dispõe, no seu n.º 8:

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

5 No que diz respeito ao direito do público a participar no processo decisório em matéria de ambiente, o artigo 6.º da referida convenção fixa as regras referentes às atividades constantes do seu anexo I, ao passo que os artigos 7.º e 8.º se referem mais especificamente, quanto ao primeiro, aos planos, programas e ações em matéria de ambiente e, quanto ao segundo, à preparação de regulamentos de execução e/ou instrumentos normativos juridicamente vinculativos diretamente aplicáveis.

6 Nos termos do artigo 9.º da mesma convenção, sob a epígrafe «Acesso à justiça»:

«[...]

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 [e sem prejuízo do disposto no n.º 3], 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. [...]

Direito da União

7 O artigo 11.º da Diretiva 2011/92 dispõe:

«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 abrangido 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.

[...]»

- 8 O artigo 1.º do Regulamento (UE) 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 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), estabelece «orientações para o desenvolvimento atempado e a interoperabilidade dos corredores e domínios prioritários das infraestruturas energéticas transeuropeias».
- 9 O artigo 8.º deste regulamento, com a epígrafe «Organização do processo de concessão de licenças», prevê que os Estados-Membros «designam uma autoridade nacional competente responsável pela facilitação e coordenação do processo de concessão de licenças para projetos de interesse comum.»

Direito irlandês

- 10 Resulta das indicações do órgão jurisdicional de reenvio que a exigência de que o processo não seja «exageradamente dispendioso», prevista no artigo 11.º da Diretiva 2011/92, figura na section 50B do Planning and Development Act, 2000 (Lei de 2000 relativa ao ordenamento do território e do urbanismo), conforme alterada (a seguir «Lei de 2000»), que dispõe:

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

- a) processos na [High Court (Supremo Tribunal, Irlanda)] 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 [2011/92] [...] que esteja abrangida pelo âmbito de aplicação do artigo 10.º-A [...]»

- 11 A section 50B, n.º 3, desta lei dispõe:

«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 inútil ou vexatório;

- b) pela forma como essa parte conduziu o processo; ou
- c) por desobediência dessa parte ao tribunal.»

12 Nos termos da section 50B, n.º 4, da referida lei:

«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.»

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

«[...]

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 inútil 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.

[...]»

14 A section 4, n.º 1, da Lei de 2011 dispõe:

«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.

[...]»

15 A section 8 da Lei de 2011 dispõe que o tribunal deve ter em conta a Convenção de Aarhus, se necessário officiosamente.

Litígio no processo principal e questões prejudiciais

- 16 Em 2015, a EirGrid plc, uma operadora pública irlandesa de transporte de energia elétrica, pediu autorização para instalar cerca de 300 postes de eletricidade de uma linha de alta tensão, com uma extensão de 138 quilómetros, para estabelecer a ligação das redes elétricas da Irlanda e da Irlanda do Norte e assegurar a fiabilidade do abastecimento de energia na ilha.
- 17 Este projeto, que está incluído nos «projetos de interesse geral» designados pela Comissão Europeia com base no Regulamento n.º 347/2013, é contestado por um grupo de pressão que engloba um elevado número de proprietários fundiários e residentes potencialmente afetados, denominado North East Pylon Pressure Campaign (a seguir «NEPP»). A autoridade nacional designada em conformidade com o artigo 8.º deste regulamento para facilitar e coordenar o processo de autorização deste projeto de interconexão é o An Bord Pleanála, o organismo irlandês de recurso em matéria de planeamento.
- 18 O An Bord Pleanála é igualmente 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, este organismo convocou uma audiência oral para o dia 7 de março de 2016.
- 19 Em 4 de março de 2016, a NEPP e M. Sheehy procuraram impugnar o processo de aprovação do projeto, nomeadamente tentando impedir a realização da audiência. Para o efeito, apresentaram um pedido de autorização para interpor um recurso de fiscalização da legalidade e para obter uma medida inibitória.
- 20 Resulta dos autos apresentados ao Tribunal de Justiça que foram deduzidos quinze pedidos, em apoio dos quais eram invocados cerca de quarenta fundamentos, relativos, nomeadamente, ao facto de a EirGrid ter alterado os dados inicialmente constantes do relatório de avaliação do impacto ambiental que, nos termos da Diretiva 2011/92, tinha obrigação de apresentar, à insuficiência das declarações de impacto ambiental e do relatório de avaliação do impacto sobre a rede Natura 2000, à ilegalidade parcial do processo de aprovação do projeto, à não conformidade do pedido de autorização da EirGrid com o direito nacional, à violação das exigências de um processo equitativo na organização da audiência pelo An Bord Pleanála e à imparcialidade objetiva deste último devido à sua designação pelo Ministro.
- 21 Uma vez que o pedido de medida inibitória foi indeferido, a audiência perante o An Bord Pleanála teve lugar na data agendada.
- 22 O processo de autorização correu os seus trâmites e o juiz que apreciou o pedido permitiu que os recorrentes também identificassem como recorridos o Ministro, que tinha designado o An Bord Pleanála, e o Attorney General (Procurador Geral), e que completassem a impugnação da designação do An Bord Pleanála como autoridade competente. A EirGrid interveio no processo.
- 23 Em 12 de maio de 2016, após quatro dias de audiências, o órgão jurisdicional de reenvio indeferiu o pedido de autorização para a interposição de um recurso judicial por entender que o direito irlandês exigia que se esperasse pela decisão definitiva do An Bord Pleanála antes de interpor recurso e que, por conseguinte, tal recurso era prematuro.
- 24 No processo subjacente ao presente pedido de decisão prejudicial, as partes contestam a imputabilidade do ónus das despesas relativas ao processo de autorização para a interposição de um recurso, cujo montante ultrapassa os 500 000 euros.
- 25 Alegou-se que o NEPP e M. Sheehy não podiam invocar o artigo 11.º da Diretiva 2011/92, já que o pedido de autorização para a interposição de um recurso não se limitava a suscitar irregularidades que viciam o processo de avaliação do impacto ambiental em si.

- 26 O órgão jurisdicional de reenvio interroga-se, assim, sobre a compatibilidade do direito irlandês com as disposições da Diretiva 2011/92 e da Convenção de Aarhus que consagram o requisito de que determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos.
- 27 A este respeito, o referido órgão jurisdicional especifica que a Irlanda não adotou nenhuma disposição para transpor o artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2011/92. Por isso, como não se encontra definida a fase em que o recurso previsto por esta diretiva pode ser interposto, cabe aos órgãos jurisdicionais irlandeses apreciar, casuisticamente, se os recursos neles interpostos o foram na fase adequada, ou se, pelo contrário, são prematuros ou intempestivos. Além disso, o mesmo órgão jurisdicional indica que a Lei de 2011 é mais restritiva do que a Convenção de Aarhus, uma vez que condiciona a sua aplicabilidade em matéria de despesas à existência de uma conexão entre a ilegalidade invocada e um dano ambiental.
- 28 Nestas condições, a High Court (Supremo Tribunal, Irlanda) decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes 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] 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], 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], 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 [União], interpretar a respetiva lei nacional do modo mais coerente possível com os objetivos consignados no artigo 9.º, n.º 3, da [Convenção de Aarhus]:
- a) num processo de impugnação da validade de um processo de aprovação de um projeto designado como de interesse comum ao abrigo do Regulamento (UE) [n.º 347/2013], 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 [JO 1992, L 206, p. 7)]?
- 5) Caso a resposta à [quarta questão, alíneas 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 de Aarhus], 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 processo de aprovação de um projeto designado como de interesse comum ao abrigo do Regulamento (UE) [n.º 347/2013], 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]?
- 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] 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?»

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira e terceira questões

- 29 Com a primeira e a terceira questão, que devem ser analisadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92 deve ser interpretado no sentido de que a exigência de que determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos se aplica a um processo num órgão jurisdicional de um Estado-Membro, como o que está em causa no processo principal, no âmbito do qual é determinado se um recurso pode ser autorizado na pendência de um processo de aprovação de um projeto, num contexto em que este Estado-Membro não determinou em que fase é que o recurso pode ser interposto.
- 30 Como o Tribunal de Justiça já decidiu, a exigência consagrada no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92 refere-se a todos os custos financeiros ocasionados pela participação no processo judicial. Assim, o caráter exageradamente dispendioso deve ser apreciado globalmente, tendo em conta todas as despesas suportadas pela parte em causa (v., neste sentido, Acórdão de 11 de abril de 2013, *Edwards e Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, n.ºs 27 e 28).
- 31 Daqui resulta que, quando o direito processual nacional prevê que, antes da interposição de um recurso abrangido pela exigência consagrada no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92, deve ser requerida uma autorização prévia, isto também se aplica às despesas relativas à obtenção daquela autorização.
- 32 Também será assim, por maioria de razão, no caso em que, como no processo principal, não tendo a legislação nacional aplicável determinado qual a fase em que o recurso pode ser interposto, como exige o artigo 11.º, n.º 2, da Diretiva 2011/92, esse processo tenha por objeto determinar se o recurso foi interposto oportunamente.
- 33 A este respeito, não é relevante que o pedido relativo à interposição de um recurso tenha sido apresentado na pendência de um processo de aprovação de um projeto e não contra a decisão definitiva proferida no âmbito desse processo. Com efeito, como o advogado-geral salientou nos n.ºs 101 a 108 das suas conclusões, a Diretiva 2011/92 não impõe nem proíbe que os recursos abrangidos pela garantia contra os processos exageradamente dispendiosos sejam interpostos de decisões definitivas no âmbito de um processo de aprovação, atendendo à enorme variedade de decisões em matéria de ambiente, mas apenas prevê a obrigação, para os Estados-Membros, de determinar a fase em que o recurso pode ser interposto.

34 Por conseguinte, há que responder à primeira e terceira questões que o artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92 deve ser interpretado no sentido de que a exigência de que determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos se aplica a um processo num órgão jurisdicional de um Estado-Membro, como o que está em causa no processo principal, no âmbito do qual é determinado se um recurso pode ser autorizado na pendência de um processo de aprovação de um projeto, sobretudo quando esse Estado-Membro não tiver determinado em que fase é que o recurso pode ser interposto.

Quanto à segunda questão

35 Com a sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, no caso de um recorrente que invoca simultaneamente fundamentos relativos à violação das regras de participação do público no processo decisório em matéria de ambiente e fundamentos relativos à violação de outras regras, a exigência de que determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos, prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92, se aplica às despesas referentes ao recurso na sua globalidade ou apenas às despesas relativas à parte do recurso que assenta nas regras de participação do público.

36 A este respeito, importa salientar que resulta da própria letra do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92 que os recursos que são objeto da proteção contra os processos exageradamente dispendiosos são os que impugnam qualquer decisão, ato ou omissão «abrangido pelas disposições de participação do público». Por conseguinte, resulta de uma interpretação literal desta disposição que o seu âmbito de aplicação seja limitado às despesas relativas aos elementos de um litígio que invoquem o direito de participação do público no processo decisório em conformidade com as regras estabelecidas nesta matéria pela diretiva.

37 Esta abordagem é corroborada pela leitura contextualizada do artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92.

38 Com efeito, esta leitura abrange não só as regras relativas à informação, à participação do público no processo decisório e ao acesso à justiça, mas também, num sentido mais amplo, as regras de harmonização em matéria de avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente.

39 Além disso, ao remeter, no artigo 11.º, n.º 1, da Diretiva 2011/92, expressa e unicamente para as disposições relativas à participação do público, deve considerar-se que o legislador da União pretendeu excluir da garantia contra os processos exageradamente dispendiosos os recursos que se baseiem noutras regras desta diretiva e, por maioria de razão, em qualquer outra legislação, tanto da União como dos Estados-Membros.

40 Esta leitura também não é posta em causa pela finalidade da Diretiva 2011/92, que consiste, designadamente, como resulta dos seus considerandos 19 a 21, em transpor para o direito derivado o disposto no artigo 9.º, n.ºs 2 e 4, da Convenção de Aarhus.

41 Com efeito, o referido artigo faz referência, para definir o âmbito dos recursos que não devem ser exageradamente dispendiosos, aos processos que impugnam qualquer decisão, ato ou omissão «sujeita às disposições previstas no artigo 6.º» desta convenção, ou seja, a determinadas regras relativas à participação do público no processo decisório em matéria de ambiente, sem prejuízo de disposição em contrário do direito interno, estendendo esta garantia a outras disposições relevantes da referida convenção.

42 Assim, uma vez que o legislador da União quis apenas adotar a exigência de que determinados recursos não sejam exageradamente dispendiosos, como definido no artigo 9.º, n.ºs 2 e 4, da Convenção de Aarhus, qualquer interpretação desta exigência, na aceção da Diretiva 2011/92, num

sentido mais abrangente do que os recursos que tenham por objeto decisões, atos ou omissões relativos ao processo de participação do público definido por esta diretiva resulta de uma interpretação que extravasa as suas intenções.

- 43 Quando, como é o caso do pedido de autorização subjacente ao procedimento de fixação das despesas no processo principal, um recurso interposto de um procedimento abrangido pela Diretiva 2011/92 mistura considerações jurídicas relativas às regras de participação do público com argumentos de outra natureza, cabe ao órgão jurisdicional fazer, *ex æquo et bono* e em conformidade com as disposições processuais nacionais aplicáveis, a separação entre as despesas correspondentes a cada um destes dois tipos de argumentação, para garantir que a exigência do processo não exageradamente dispendioso seja aplicada à parte do recurso que assenta nas regras de participação do público.
- 44 Resulta do exposto que há que responder à quarta questão que, quando um recorrente invoca simultaneamente fundamentos relativos à violação das regras de participação do público no processo decisório em matéria de ambiente e fundamentos relativos à violação de outras regras, a exigência de que determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos, prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92, só se aplica às despesas relativas à parte do recurso que assenta nas regras de participação do público.

Quanto à quarta e quinta questões

- 45 Com a quarta e a quinta questão, que devem ser analisadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se, e em que medida, o artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção de Aarhus deve ser interpretado no sentido de que a exigência de que, para assegurar uma proteção jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da UE em matéria de ambiente, determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos é aplicável aos aspetos de um litígio não abrangidos pela mesma exigência tal como decorre, por força da Diretiva 2011/92, da resposta dada à segunda questão, e, em caso afirmativo, quais as consequências que deve daí retirar o juiz nacional num litígio como o do processo principal.
- 46 Importa recordar que o Tribunal de Justiça é competente para decidir a título prejudicial sobre a interpretação da Convenção de Aarhus, assinada pela Comunidade e em seguida aprovada pela Decisão 2005/370, cujas disposições passaram a fazer parte integrante da ordem jurídica da União (v. Acórdão de 8 de março de 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, n.º 30).
- 47 Enquanto o n.º 2 do artigo 9.º desta convenção consagra um direito de acesso à justiça destinado a garantir o respeito do direito do público a participar no processo decisório em matéria de ambiente, o n.º 3 do mesmo artigo diz respeito, mais amplamente, ao direito de acesso do público interessado a processos destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas contrários às disposições nacionais do direito do ambiente.
- 48 O n.º 4 do referido artigo, que especifica as características que os recursos devem apresentar, designadamente a de não ser exageradamente dispendioso, é expressamente aplicável tanto aos recursos referidos no n.º 3 como aos referidos no n.º 2.
- 49 Por conseguinte, a exigência de que determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos, prevista na Convenção de Aarhus, deve ser considerada aplicável a um procedimento como o que está em causa no processo principal, uma vez que visa impugnar, invocando o direito nacional do ambiente, um processo de aprovação de um projeto.
- 50 Além disso, conforme o Tribunal de Justiça já declarou reiteradamente, quando uma disposição do direito da União pode ser aplicada tanto a situações que são abrangidas pelo direito nacional como a situações que são abrangidas pelo direito da União, existe um interesse real em que, para evitar

divergências de interpretação futuras, a referida disposição seja interpretada de modo uniforme, quaisquer que sejam as condições em que esta se deva aplicar (v. Acórdão de 8 de março de 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, n.º 42 e jurisprudência aí referida).

- 51 Daqui resulta que é possível transpor-se para o artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção de Aarhus a interpretação feita no âmbito da resposta à primeira questão quanto à aplicabilidade da exigência de que determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos a um processo instaurado num órgão jurisdicional nacional no âmbito do qual deve ser determinado se pode ser autorizada a interposição de um recurso.
- 52 Quanto às consequências que o juiz nacional deve retirar desta conclusão num litígio como o do processo principal, é de recordar que os n.ºs 3 e 4 do artigo 9.º da Convenção de Aarhus não contêm nenhuma obrigação clara e precisa suscetível de reger diretamente a situação jurídica de particulares (v., neste sentido, Acórdãos de 8 de março de 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, n.º 45, e de 28 de julho de 2016, *Ordre des barreaux francophones et germanophone e o.*, C-543/14, EU:C:2016:605, n.º 50).
- 53 Deve, contudo, observar-se que essas disposições, ainda que não tenham efeito direto, têm por objetivo permitir assegurar uma proteção efetiva do ambiente.
- 54 Ora, na falta de regulamentação da União em matéria de modalidades processuais das ações judiciais destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito da União, cabe à ordem jurídica interna de cada Estado-Membro regular essas modalidades, tendo os Estados-Membros a responsabilidade de assegurar, em cada caso, a proteção efetiva desses direitos (v., designadamente, por analogia, Acórdão de 8 de março de 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, n.º 47).
- 55 Nessa medida, como resulta de jurisprudência consolidada, as modalidades processuais das ações destinadas a garantir a salvaguarda dos direitos conferidos aos litigantes pelo direito da União não devem ser menos favoráveis do que as que respeitam a ações similares de direito interno (princípio da equivalência) e não devem tornar impossível na prática, ou excessivamente difícil, o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica da União (princípio da efetividade) (v., designadamente, Acórdão de 15 de abril de 2008, *Impact*, C-268/06, EU:C:2008:223, n.º 46).
- 56 Não é assim possível, sem pôr em causa a proteção efetiva do direito da União relativo ao ambiente — neste caso, a Diretiva 2011/92 e o Regulamento n.º 347/2013 — interpretar as disposições do artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção de Aarhus de modo a tornar impossível na prática, ou excessivamente difícil, o exercício dos direitos conferidos pelo direito da União (v., por analogia, Acórdão de 8 de março de 2011, *Lesoochranárske zoskupenie*, C-240/09, EU:C:2011:125, n.º 49).
- 57 Por conseguinte, estando em causa a aplicação do direito nacional do ambiente, designadamente na realização de um projeto de interesse geral, na aceção do Regulamento n.º 347/2013, cabe ao órgão jurisdicional nacional fazer, na medida do possível, uma interpretação conforme aos objetivos estabelecidos no artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção de Aarhus, de modo a que os processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos.
- 58 Resulta do que precede que há que responder à quarta e quinta questões que o artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, da Convenção de Aarhus deve ser interpretado no sentido de que, para assegurar uma proteção jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da UE em matéria de ambiente, a exigência de que alguns processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos é aplicável aos aspetos de um recurso não abrangidos pela mesma exigência tal como decorre, por força da Diretiva 2011/92, da resposta dada à segunda questão, na medida em que o recorrente pretenda ver assegurado o respeito do direito nacional em matéria de ambiente. Estas disposições não têm efeito direto, mas cabe ao juiz nacional fazer, na medida do possível, uma interpretação conforme do direito processual nacional.

Quanto à sexta e sétima questões

- 59 Com a sexta e a sétima questão, que devem ser analisadas em conjunto, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se um Estado-Membro pode derrogar a exigência, imposta pela Convenção de Aarhus e pela Diretiva 2011/92, de que determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos, quando o recurso é considerado inútil ou vexatório ou na falta de conexão entre a alegada violação do direito nacional do ambiente e o dano ambiental causado pela mesma.
- 60 A este respeito, importa recordar que a exigência de que os processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos, prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92 e no artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus, não obsta a que os órgãos jurisdicionais nacionais possam condenar o recorrente nas despesas. Tal resulta expressamente da Convenção de Aarhus, com a qual a legislação da União deve estar harmonizada, já que o artigo 3.º, n.º 8, desta convenção precisa que estas disposições não afetam os poderes dos tribunais nacionais para estabelecer custas razoáveis nos procedimentos judiciais (v., por analogia, Acórdão de 11 de abril de 2013, *Edwards e Pallikaropoulos*, C-260/11, EU:C:2013:221, n.ºs 25 e 26).
- 61 Assim, o órgão jurisdicional nacional é livre de tomar em consideração fatores como a probabilidade da procedência do recurso ou o seu caráter inútil ou vexatório, desde que o montante das despesas imputadas ao requerente não seja excessivamente elevado.
- 62 Quanto à questão de saber se uma legislação nacional que transpõe a Convenção de Aarhus em matéria de custas processuais, como a Lei de 2011, pode condicionar a aplicação da exigência de que determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos à existência de uma conexão suficiente entre a alegada ilegalidade no plano do direito nacional do ambiente e o dano ambiental causado, só se pode remeter para a própria letra da referida convenção.
- 63 Com efeito, esta exigência é aplicável, nos termos das disposições conjugadas dos n.ºs 3 e 4 do artigo 9.º desta convenção, aos processos destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares ou de autoridades públicas «que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente».
- 64 Assim, as partes na referida convenção entenderam, sem ambiguidade, aplicar a proteção contra os processos exageradamente dispendiosos aos recursos que se destinam a fazer respeitar a legalidade ambiental em abstrato, sem condicionar esta proteção à prova da existência de uma conexão com um dano ambiental existente ou potencial.
- 65 Por conseguinte, há que responder à sexta e sétima questões que um Estado-Membro não pode derrogar a exigência, imposta pelo artigo 9.º, n.º 4, da Convenção de Aarhus e pelo artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92, de que determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos quando o recurso é considerado inútil ou vexatório ou na falta de conexão entre a alegada violação e o dano ambiental causado pela mesma.

Quanto às despesas

- 66 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efetuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Primeira Secção) declara:

- 1) O 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, deve ser interpretado no sentido de que a exigência de que determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos se aplica a um processo num órgão jurisdicional de um Estado-Membro, como o que está em causa no processo principal, no âmbito do qual é determinado se um recurso pode ser autorizado na pendência de um processo de aprovação de um projeto, sobretudo quando esse Estado-Membro não tiver determinado em que fase é que o recurso pode ser interposto.
- 2) Quando um recorrente invoca simultaneamente fundamentos relativos à violação das regras de participação do público no processo decisório em matéria de ambiente e fundamentos relativos à violação de outras regras, a exigência de que determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos, prevista no artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92, só se aplica às despesas relativas à parte do recurso que assenta nas regras de participação do público.
- 3) O artigo 9.º, n.ºs 3 e 4, 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 em 25 de junho de 1998 e aprovada, em nome da Comunidade Europeia, pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005, deve ser interpretado no sentido de que, para assegurar uma proteção jurisdicional efetiva nos domínios abrangidos pelo direito da UE em matéria de ambiente, a exigência de que alguns processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos é aplicável aos aspetos de um recurso não abrangidos pela mesma exigência tal como decorre, por força da Diretiva 2011/92, da resposta que figura no n.º 2 do presente dispositivo, na medida em que o recorrente pretenda ver assegurado o respeito do direito nacional em matéria de ambiente. Estas disposições não têm efeito direto, mas cabe ao juiz nacional fazer, na medida do possível, uma interpretação conforme do direito processual nacional.
- 4) Um Estado-Membro não pode derogar a exigência, imposta pelo artigo 9.º, n.º 4, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente e pelo artigo 11.º, n.º 4, da Diretiva 2011/92, de que determinados processos judiciais não sejam exageradamente dispendiosos quando o recurso é considerado inútil ou vexatório ou na falta de conexão entre a alegada violação e o dano ambiental causado pela mesma.

Assinaturas