Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

13 de fevereiro de 2014*

«Incumprimento de Estado — Participação do público no processo decisório e acesso à justiça em matéria de ambiente — Conceito de processo judicial 'não exageradamente dispendioso'»

No processo C-530/11,

que tem por objeto uma ação por incumprimento nos termos do artigo 258.º TFUE, entrada em 18 de outubro de 2011,

Comissão Europeia, representada por P. Oliver e L. Armati, na qualidade de agentes,

demandante,

contra

Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte, representado por C. Murrell, e em seguida por M. Holt, na qualidade de agentes, assistidos por J. Maurici, barrister,

demandado,

apoiado por:

Reino da Dinamarca, representado por C. H. Vang, na qualidade de agente,

Irlanda, representada por E. Creedon e A. Joyce, na qualidade de agentes, assistidas por E. Barrington e G. Gilmore, barristers,

intervenientes,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: R. Silva de Lapuerta, presidente de secção, J. L. da Cruz Vilaça, G. Arestis, J.-C. Bonichot (relator) e A. Arabadjiev, juízes,

advogado-geral: J. Kokott,

secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 11 de julho de 2013,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 12 de setembro de 2013,

* Língua do processo: inglês.

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão Europeia pede ao Tribunal de Justiça que declare que, não tendo transposto e aplicado completa e corretamente os artigos 3.°, n.º 7, e 4.°, n.º 4, da Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de maio de 2003, que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho (JO L 156, p. 17), o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações lhe incumbem por força desta diretiva.

Quadro jurídico

Convenção de Aarhus

2 A 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 L 124, p. 1, a seguir «Convenção de Aarhus»), enuncia no seu preâmbulo:

«[...]

Reconhecendo igualmente que todos os indivíduos têm o direito de viver num ambiente propício à sua saúde e bem-estar, e o dever, quer individualmente quer em associação com outros indivíduos, de proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações presentes e futuras,

Considerando que, para poderem exercer esse direito e cumprir esse dever, os cidadãos devem ter acesso à informação, poder participar no processo de tomada de decisões e ter acesso à justiça no domínio do ambiente, e reconhecendo que, neste contexto, os cidadãos podem necessitar de assistência para poderem exercer os seus direitos,

[...]

Procurando garantir ao público, bem como às organizações, o acesso a mecanismos judiciais eficazes por forma a proteger os seus interesses legítimos e a garantir a aplicação da lei,

[...]»

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, intitulado «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 O artigo 9.º da referida Convenção, sob a epígrafe «Acesso à justiça», dispõe:

«1. Cada parte assegurará, nos termos da respetiva legislação nacional, o direito de interpor um recurso junto dos tribunais, ou de outro órgão independente e imparcial instituído por lei, a qualquer pessoa que considere que o pedido de informações por si apresentado nos termos do disposto no artigo 4.º foi ignorado, indevidamente recusado, no todo ou em parte, objeto de uma resposta incorreta, ou que não tenha recebido um tratamento consentâneo com o disposto no mesmo artigo.

Caso uma parte preveja tal recurso judicial, deve igualmente garantir à pessoa em causa o acesso a um procedimento rápido, estabelecido por lei, gratuito ou pouco dispendioso, de reconsideração por uma autoridade pública ou de revisão por uma instância independente e imparcial que não seja um tribunal.

[...]

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

a) Que tenham um interesse suficiente;

ou, em alternativa,

b) Cujo direito tenha sido ofendido, caso a lei de procedimento administrativo da parte o imponha como condição prévia, tenham acesso a um recurso junto dos tribunais e/ou de outra instância independente instituída por lei, para impugnar a legalidade material e processual de qualquer decisão, ato ou omissão sujeita às disposições previstas no artigo 6.º e, salvo disposição em contrário no direito interno, a outras disposições relevantes da presente convenção.

[...]

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. [...]

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

Direito da União

6 Com o objetivo de contribuir para o cumprimento das obrigações decorrentes da Convenção de Aarhus, os artigos 3.°, n.º 7, e 4.°, n.º 4, da Diretiva 2003/35 inseriram, respetivamente, um artigo 10.º-A na Diretiva 85/337/CE do Conselho, de 27 de junho de 1985, relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40), e um artigo 15.º-A na Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 257, p. 26), codificada pela Diretiva 2008/1/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de janeiro de 2008, relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 24, p. 8).

7 Estes artigos 10.°-A e 15.°-A têm uma redação essencialmente igual, que é a seguinte:

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

a) Tendo um interesse suficiente ou, em alternativa,

b) Invoquem a violação de um direito, sempre que a legislação de processo administrativo de um Estado-Membro assim o exija como requisito prévio,

tenham a possibilidade de interpor recurso perante um tribunal ou outro órgão independente e imparcial criado por lei para impugnar a legalidade substantiva ou processual de qualquer decisão, ato ou omissão abrangido pelas disposições de participação do público estabelecidas na presente diretiva.

[...]

Os Estados-Membros determinam o que constitui um interesse suficiente e a violação de um direito, de acordo com o objetivo de proporcionar ao público interessado um amplo acesso à justiça. [...]

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 [...]

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

[...]»

Procedimento pré-contencioso

8 A Comissão recebeu uma queixa contra o Reino Unido, por este não respeitar as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 3.°, n.º 7, e 4.°, n.º 4, da Diretiva 2003/35, uma vez que estas disposições proíbem a existência de custos exageradamente dispendiosos nos processos judiciais. Em 23 de outubro de 2007, a Comissão convidou esse Estado-Membro a apresentar observações sobre esta questão.

9 Não tendo considerado suficientes as respostas apresentadas, a Comissão enviou ao demandado, em 22 de março de 2010, um parecer fundamentado, concluindo pela existência de uma violação dessas obrigações, e intimando-o a tomar as medidas necessárias para lhe pôr fim num prazo de dois meses.

10 Não tendo igualmente ficado satisfeita com a resposta do Reino Unido, de 19 de julho de 2010, a Comissão propôs a presente ação.

11 Por despacho de 4 de maio de 2012, o presidente do Tribunal de Justiça admitiu as intervenções do Reino da Dinamarca e da Irlanda em apoio do Reino Unido.

Quanto à ação

12 Com os seus diferentes argumentos, a Comissão invoca um fundamento único, baseado na falta de transposição ou, em qualquer caso, na transposição incorreta dos artigos 3.°, n.° 7, e 4.°, n.° 4, da Diretiva 2003/35, na medida em que estas disposições preveem que os processos judiciais visados não devem ser exageradamente dispendiosos (a seguir «exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos»).

Argumentos das partes

13 Na sua petição, a Comissão sustenta que a transposição de uma diretiva não pode ser feita por via jurisprudencial (acórdão de 16 de julho de 2009, Comissão/Irlanda, C-427/07, Colet., p. I-6277, n.os 93 e 94) e que, de qualquer forma, a jurisprudência invocada pelo Reino Unido não respeita a exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos.

14 Quanto à exceção de inadmissibilidade oposta pelo Reino Unido no que diz respeito aos argumentos da Comissão relativamente à definição e aos critérios de apreciação desta exigência, esta última alega que a exceção é improcedente, uma vez que tal matéria foi necessariamente abordada durante o procedimento pré-contencioso, tendo em conta a própria natureza do fundamento invocado. O mesmo se aplicaria aos seus argumentos relativos à consideração do montante elevado dos honorários de advogado.

15 A Comissão alega a seguir que a exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos abrange quer os custos processuais quer os honorários do advogado do demandante, os demais custos em que este pode incorrer e ainda a totalidade dos custos ocasionados pelas eventuais anteriores instâncias e que tal exigência impõe que estes diferentes custos sejam razoavelmente previsíveis no seu princípio assim como no seu montante.

16 No que diz respeito ao regime das despesas, e, mais particularmente, à possibilidade de o juiz nacional conceder uma «providência de proteção das despesas» que permita, num estádio ainda pouco avançado do processo, limitar o montante das despesas eventualmente devidas, a Comissão considera que na Inglaterra e no País de Gales, a despeito dos critérios de apreciação consagrados no acórdão da Court of Appeal, R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry ([2005] 1 W. L.R 2600), a jurisprudência continua a ser contraditória e geradora de incerteza jurídica. Além disso, os tribunais só raramente concedem este tipo de medidas. Quanto ao acórdão da Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council and others, de 29 de julho de 2010 ([2010] Civ 1006), proferido após a expiração do prazo fixado no parecer fundamentado mencionado no n.° 9 do presente acórdão, a Comissão considera que constitui uma evolução favorável, mas ainda insuficiente. Com efeito, a limitação de despesas eventualmente obtida corresponderia na prática a montantes muito elevados e dariam lugar a litígios anexos que aumentariam ainda mais o custo global do litígio.

17 A faculdade que as partes têm de contratar um seguro não resolveria todas estas dificuldades. A Comissão alega que o demandante que conclua um acordo de honorários condicionais pode, mesmo que obtenha vencimento de causa, ter de pagar honorários de advogados no caso de ter sido concedida ao réu uma «limitação recíproca de despesas». Além disso, a providência de proteção das despesas só seria concedida para a instância em curso.

18 A Comissão sustenta, por último, que a violação da exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos é agravada pelo regime das medidas cautelares, pelo facto de ser prática os juízes exigirem ao requerente «medidas de caucionamento» que se podem traduzir por custos financeiros elevados. A Comissão considera que, embora estas contrapartidas financeiras não sejam, em si mesmas, contrárias à Diretiva 2003/35, o seu custo deve ser tido em conta na análise.

19 O Reino Unido contesta as alegações da Comissão.

20 A título prévio, exceciona a inadmissibilidade dos argumentos da Comissão relativamente à definição e aos critérios de apreciação do conceito de «custo exageradamente dispendioso», pelo facto de os mesmos não terem sido mencionados no procedimento pré-contencioso. Esse seria o caso igualmente dos argumentos da Comissão relativamente aos honorários do advogado do demandante.

21 O Reino Unido sustenta que a transposição de uma diretiva pode ser realizada por via jurisprudencial. No acórdão Comissão/Irlanda, já referido, invocado pela Comissão, o Tribunal de Justiça terá declarado o incumprimento das obrigações de transposição pelo único motivo de que a exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos, que também estava em causa nesse processo, não estava suficientemente garantida pelo mero poder discricionário do juiz em não condenar nas despesas a parte vencida. A situação seria diferente no Reino Unido, dado o juiz poder decretar medidas de proteção, como providências de proteção das despesas. Esse Estado-Membro considera também que deve ser tida em conta a especificidade do seu sistema jurídico, que procede do direito consuetudinário e assenta essencialmente na jurisprudência e na regra do precedente.

22 No que se refere ao regime das despesas, o Reino Unido recorda que, em Inglaterra e nos País de Gales, as regras de processo civil impõem ao juiz que tome uma decisão apta a assegurar um julgamento «justo», tendo em conta as diferentes circunstâncias do caso e a necessidade de preservar os meios financeiros da autoridade pública.

23 O Reino Unido acrescenta ainda que, na prática, a regra segundo a qual a parte vencida fica necessariamente obrigada a pagar as despesas da outra parte é menos aplicada do que no passado, designadamente nos processos no âmbito do direito do ambiente, e que a decisão nesta matéria é tomada pelo juiz tendo em conta a totalidade dos elementos do processo. Por outro lado, frequentemente, o demandante pode beneficiar de apoio judiciário nestes litígios e, na maior parte dos casos, não será, pois, condenado nas despesas.

24 O Reino Unido alega que, muito frequentemente, as autoridades e os organismos públicos que ganham os processos não requerem a condenação dos demandantes nas despesas. Aliás, a autorização para interpor recurso para os tribunais superiores por vezes só é concedida aos organismos públicos com a condição de pagar as despesas das duas partes.

25 De qualquer forma, os acórdãos da Court of Appeal «codificaram» os princípios que regem a concessão de uma providência de proteção das despesas, o que afastaria todas as incertezas do demandante a esse respeito.

26 Por último, a margem de apreciação de que dispõem os tribunais nacionais para apreciar uma providência de proteção das despesas seria não apenas inevitável mas também desejável, na medida em que lhes permite adaptarem-se às circunstâncias do caso concreto.

27 O Reino Unido sustenta ainda que o nível elevado de despesas de advogado resulta da natureza do sistema jurídico, que é do tipo acusatório, e em que a oralidade ocupa um lugar preponderante. Em todo o caso, conviria ter em conta o facto de o mercado da prestação de serviços jurídicos ser um mercado livre e concorrencial, e que existem vários meios para limitar o nível deste custo, como os acordos de honorários condicionais, que são muito frequentes na prática.

28 Quanto às medidas de caucionamento das medidas cautelares, o Reino Unido sustenta que, numa percentagem elevada dos litígios ambientais, o facto de se contestar a emissão de uma licença suspende, na prática, o processo administrativo até ao fim do litígio. Além disso, o demandante poderia obter medidas cautelares sem prestar caução quando disponha de poucos recursos. De qualquer modo, a possibilidade de pedir a prestação de caução é conforme com o direito da União, com referência ao acórdão de 21 de fevereiro de 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest (C-143/88 e C-92/89, Colet., p. I-415, n.º 32), e a sua concessão enquadra-se no artigo 1.º do Primeiro Protocolo da Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, assinada em Roma, em 4 de novembro de 1950, relativo à proteção do direito de propriedade.

29 A Irlanda salienta que os Estados-Membros dispõem de uma larga margem de apreciação para transporem uma diretiva e insiste na necessidade de se terem em conta as características particulares de um sistema de «common law». Esse Estado-Membro considera que a alegação da Comissão de que os tribunais dispõem de poder «discricionário» quando decidem sobre as despesas não tem suficientemente em conta a regra do precedente, que permite assegurar uma certa previsibilidade jurídica.

30 Quanto ao regime das despesas, o artigo 9.º, n.º 5, da Convenção de Aarhus não impõe a eliminação de todos os custos financeiros. Além disso, a possibilidade de condenar nas despesas a parte vencida garantiria uma disciplina necessária para evitar a propositura de ações judiciais abusivas.

31 Quanto às cauções, esta questão não se enquadra na Diretiva 2003/35, porque não se trataria de um custo ligado ao processo judicial propriamente dito. Aliás, tais medidas teriam sido expressamente admitidas pelo Tribunal de Justiça, e a Irlanda refere-se igualmente, a este respeito, ao acórdão Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, já referido. Na falta de caução, o juiz nacional pode indeferir um pedido de medidas cautelares necessárias para proteção do ambiente.

32 O Reino da Dinamarca considera que os Estados-Membros têm competência para determinar as formas e os meios de aplicação da exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos. Além disso, essa exigência só se aplicaria à primeira instância, uma vez que a Convenção de Aarhus não dá nenhuma indicação em matéria de recurso ou do número de instâncias necessárias. Aliás, só os custos diretamente ligados ao tratamento de litígio estão em causa, o que excluiria os honorários do jurisconsulto que o demandante decidisse consultar. Por último, esta exigência seria estranha à questão da previsibilidade do custo do processo para o demandante desde a propositura da sua ação, apenas impondo que, no final do litígio, o custo financeiro suportado, considerado na sua totalidade, não seja exageradamente dispendioso.

Apreciação do Tribunal

33 Segundo jurisprudência constante, a transposição de uma diretiva não exige necessariamente uma repetição formal e textual do seu conteúdo numa disposição legal ou regulamentar expressa e específica, podendo, em função deste conteúdo, ser para tanto suficiente um contexto jurídico geral, desde que este assegure efetivamente a plena aplicação da diretiva de um modo suficientemente claro e preciso (v., neste sentido, designadamente, acórdãos de 23 de maio de 1985, Comissão/Alemanha 29/84, Recueil, p. 1661, n.º 23, e Comissão/Irlanda, já referido, n.º 54).

34 Em especial, no caso de a disposição em causa criar direitos a favor dos particulares, a situação jurídica deve ser suficientemente precisa e clara, e os beneficiários devem ficar em condições de conhecer plenamente os seus direitos e, eventualmente, de os invocar nos órgãos jurisdicionais nacionais (v., neste sentido, designadamente, acórdão de 26 de junho de 2003, Comissão/França, C-233/00, Colet., p. I-6625, n.º 76).

35 O Tribunal de Justiça considerou assim que a prática jurisdicional segundo a qual os tribunais têm tão-somente a faculdade de não condenar a parte vencida nas despesas e podem fazer recair o encargo respetivo sobre a outra parte tem, por natureza, um caráter incerto e não satisfaz as exigências de clareza e de precisão para poder ser considerada como cumprimento válido das obrigações resultantes dos artigos 3.°, n.º 7, e 4.°, n.º 4, da Diretiva 2003/35 (v., neste sentido, acórdão Comissão/Irlanda, já referido, n.º 94).

36 Mas isto não significa que toda a prática jurisprudencial tenha caráter incerto e seja, por natureza, incapaz de responder a essas exigências.

37 Quanto à questão de saber se a jurisprudência nacional invocada pelo Reino Unido permite considerar que esse Estado-Membro deu cumprimento à exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos prevista na Diretiva 2003/35, há que analisar a seguir os argumentos da Comissão no que diz respeito aos regimes das despesas e das medidas cautelares.

Regime das despesas

38 No que toca ao regime das despesas, há que decidir previamente a exceção de inadmissibilidade suscitada pelo Reino Unido.

39 Segundo jurisprudência constante, embora a notificação para cumprir dirigida pela Comissão ao Estado-Membro em causa e o parecer fundamentado delimitem o objeto do litígio e este, a partir desse momento, já não possa ser alargado, esta exigência não pode ir ao ponto de impor em todos os casos uma coincidência perfeita entre o enunciado das acusações na notificação, a parte decisória do parecer fundamentado e os pedidos formulados na petição, a menos que o litígio tenha sido alargado ou alterado (v., neste sentido, designadamente, acórdão de 6 de novembro de 2003, Comissão/Espanha, C-358/01, Colet., p. I-13145, n.ºs 27 e 28).

40 O Tribunal de Justiça declarou igualmente que, embora o parecer fundamentado deva conter uma exposição coerente e detalhada das razões que levaram a Comissão à convicção de que o Estado interessado não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força do Tratado FUE, a notificação para cumprir não pode estar sujeita a exigências de precisão tão rigorosas, uma vez que esta apenas pode consistir num primeiro resumo sucinto das acusações. Assim, nada impede a Comissão de pormenorizar, no parecer fundamentado, as acusações que já alegou de forma mais global na notificação para cumprir (v., designadamente, acórdão Comissão/Espanha, já referido, n.º 29).

41 No caso em apreço, há que constatar que a questão do conteúdo da exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos foi abordada no procedimento pré-contencioso, tendo em conta o objeto da acusação, tal como exposto na notificação para cumprir. O mesmo se aplica, como diz a Comissão, à consideração, neste quadro, dos honorários de advogado, que constituem, aliás, o essencial do custo financeiro dos processos judiciais no Reino Unido.

42 Além disso, no que se refere aos honorários de advogado, não resulta da petição inicial que a Comissão sustente que os mesmos confiram, por si só, um caráter exageradamente dispendioso ao processo, ao invés do que afirma o Reino Unido no ponto 108 da contestação.

43 Daqui resulta que a exceção de inadmissibilidade suscitada por este Estado-Membro deve ser julgada improcedente.

44 Quanto à procedência dos argumentos da Comissão, há que recordar que a exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos não impede os tribunais nacionais de condenarem nas despesas no final de um litígio, desde que tais despesas sejam de montante razoável e que os custos suportados pela parte condenada não sejam, no seu conjunto, exageradamente dispendiosos (v., neste sentido, acórdão de 11 de abril de 2013, Edwards e Pallikaropoulos, C-260/11, n.os 25, 26 e 28).

45 Quando um tribunal condena nas despesas um particular que seja o autor vencido num litígio em matéria ambiental ou, mais genericamente, quando o tribunal tenha de tomar posição numa fase anterior do processo sobre a eventual limitação das despesas que podem ser postos a cargo do vencido, deve certificar-se do cumprimento da exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos, levando em conta quer o interesse da pessoa que pretende defender os seus direitos quer o interesse geral ligado à proteção do ambiente (v., neste sentido, acórdão Edwards e Pallikaropoulos, já referido, n.º 35).

46 Quanto aos critérios pertinentes de apreciação, o Tribunal de Justiça declarou que, na falta de precisão do direito da União, os Estados-Membros, aquando da transposição de uma diretiva, devem assegurar a sua plena eficácia, ao mesmo tempo que dispõem de uma ampla margem de apreciação quanto à escolha dos meios (v., neste sentido, designadamente, acórdão Edwards e Pallikaropoulos, já referido, n.º 37 e jurisprudência referida). Daqui resulta que, no que respeita aos meios suscetíveis de alcançar o objetivo de garantir uma proteção jurisdicional efetiva sem custo excessivo no domínio do direito do ambiente, devem ser tidas em conta todas as disposições do direito nacional pertinentes e, designadamente, o sistema nacional de apoio judiciário e o regime de proteção das despesas, como o aplicado no Reino Unido (v., neste sentido, acórdão Edwards e Pallikaropoulos, já referido, n.º 38).

47 Assim, o juiz não pode limitar a sua apreciação à situação económica do interessado, devendo também proceder a uma análise objetiva do montante das despesas, tanto mais que os particulares e as associações são naturalmente chamados a desempenhar um papel ativo na defesa do ambiente. Nesta medida, o custo do processo não deve exceder as capacidades financeiras do interessado nem afigurar-se, de qualquer modo, objetivamente desrazoável (v., neste sentido, acórdão Edwards e Pallikaropoulos, já referido, n.º 40).

48 No que se refere à análise da situação económica do interessado, a mesma não pode assentar unicamente numa estimativa das capacidades financeiras de um recorrente «médio», uma vez que esses dados podem ter apenas uma ligação remota com a situação do interessado (v., neste sentido, acórdão Edwards e Pallikaropoulos, já referido, n.º 41).

49 Aliás, o juiz pode tomar em consideração a situação das partes em causa, as hipóteses razoáveis de sucesso do requerente, a gravidade do que está em causa para ele e para a proteção do ambiente, a complexidade do direito e do processo aplicáveis, bem como o eventual caráter temerário do recurso nas suas diferentes fases (v., neste sentido, acórdão Edwards e Pallikaropoulos, já referido, n.º 42 e jurisprudência referida), mas igualmente as despesas eventualmente já realizadas nas instâncias anteriores do mesmo litígio.

50 A circunstância de o interessado não ter sido dissuadido de exercer, na prática, o seu direito de agir judicialmente não basta, por si só, para considerar que o processo não é para si exageradamente dispendioso (v., neste sentido, acórdão Edwards e Pallikaropoulos, já referido, n.º 43).

51 Por último, esta apreciação não pode ser diferente consoante o tribunal nacional decida em primeira instância, ou em sede de recurso em primeira ou segunda instância (v., neste sentido, acórdão Edwards e Pallikaropoulos, já referido, n.º 45).

52 Como resulta quer dos autos remetidos ao Tribunal de Justiça quer do debate na audiência, em Inglaterra e no País de Gales, o Senior Courts Act 1981 prevê, na section 51, que o tribunal designe a parte ou partes que suportarão as despesas processuais e decide a percentagem em que as suportam.

Esta competência é exercida de acordo com as modalidades previstas na Rule 44.3 do Código de Processo Civil. A decisão sobre despesas é normalmente tomada no final do processo, mas o autor pode igualmente requerer uma «providência de proteção das despesas» que lhe permite obter, numa fase pouco avançada do processo, a limitação do montante das despesas eventualmente devidas.

53 Estas modalidades de decisão estão precisadas no acórdão da Court of Appeal, R (Corner House Research)/Secretary of State for Trade & Industry, já referido, de onde resulta que o juiz pode decretar em qualquer fase do processo uma providência de proteção das despesas desde que esteja convencido do interesse das questões submetidas, pelo facto de existir um interesse geral, por outro lado, na decisão dessas questões, não existindo um interesse próprio do requerente na solução do litígio, e em função dos recursos financeiros do autor e do réu e do montante das despesas que podem ser incorridas e também da questão de saber se o autor prosseguirá ou não a ação caso a providência requerida não venha a ser decretada. Regras semelhantes são aplicáveis em Gibraltar, na Escócia e na Irlanda do Norte.

54 Tendo em conta o exposto, há que salientar desde logo que a margem de apreciação de que dispõe o juiz para aplicar ao caso concreto o regime nacional das custas não pode ser considerada, em si mesma, incompatível com a exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos. Aliás, há que constatar que a possibilidade de o juiz decretar uma providência de proteção das despesas assegura uma maior previsibilidade do custo do processo e faz parte do cumprimento daquela exigência.

55 Contudo, dos diferentes elementos aduzidos pelo Reino Unido e discutidos também na audiência não resulta que o juiz nacional esteja vinculado por uma regra jurídica no sentido de garantir que o processo não tenha para o autor um custo exageradamente dispendioso, condição essencial para se poder concluir que a Diretiva 2003/35 foi corretamente transposta.

56 A este respeito, o simples facto de o Tribunal de Justiça ser obrigado, para verificar se o direito nacional satisfaz os objetivos desta diretiva, a proceder a uma análise e apreciação do alcance, aliás discutível, de diferentes decisões dos tribunais nacionais, e de toda uma jurisprudência, ao passo que o direito da União confere aos particulares direitos precisos que carecem, para serem efetivos, de normas unívocas, conduz a considerar que a transposição invocada pelo Reino Unido não é, de qualquer modo, suficientemente clara e precisa.

57 Assim, as próprias condições em que o juiz nacional decide os pedidos de proteção de despesas não permitem garantir a conformidade do direito nacional com a exigência estabelecida na Diretiva 2003/35 em diferentes aspetos. Em primeiro lugar, a condição colocada pela jurisprudência nacional segundo a qual as questões a decidir devem ter interesse geral não é adequada e, mesmo admitindo que essa condição foi suprimida pelo acórdão da Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council and others, já referido, como alega o Reino Unido, esse acórdão, posterior à expiração do prazo fixado no parecer fundamentando, não pode ser tomado em conta pelo Tribunal de Justiça no presente processo. Em segundo lugar — e seja como for —, não parece que o juiz esteja obrigado a decretar a proteção quando o custo do processo for objetivamente desrazoável. Por último, a proteção também não parece ser concedida nos casos em que apenas estejam em causa os interesses particulares do autor. Estes diferentes elementos levam a considerar que as regras jurisprudenciais aplicadas na prática não satisfazem a exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos, tal como precisada no acórdão Edwards e Pallikaropoulos, já referido.

58 Resulta igualmente do exposto que esse regime jurisprudencial não permite assegurar ao autor uma previsibilidade razoável no que se refere ao princípio e ao montante do custo do processo jurisdicional que inicia, quando tal previsibilidade parece ser tanto mais necessária quanto os processos judiciais no Reino Unido implicam, como reconhece esse Estado-Membro, elevados honorários de advogados.

59 O Reino Unido admite expressamente, no ponto 70 da sua contestação, que, até ao acórdão da Court of Appeal, R (Garner) Elmbridge Borough Council and others, já referido, os princípios que se aplicavam aos despachos de proteção das despesas não eram totalmente conformes com o direito da União.

60 Quanto ao argumento suscitado pela Comissão segundo o qual o regime de proteção das despesas não é compatível com o direito da União pelo facto de os despachos de proteção das despesas implicarem uma «limitação recíproca das despesas» que permite à autoridade demandada, caso sucumba, limitar a sua responsabilidade financeira, o que reduziria indiretamente a proteção concedida por um acordo de honorários, há que recordar que, no âmbito de uma ação por incumprimento proposta nos termos do artigo 258.º TFUE, cabe à Comissão provar a existência do incumprimento. É a Comissão que deve carrear para o Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação da existência desse incumprimento, não podendo basear-se em presunções (v., designadamente, acórdão de 22 de novembro de 2012, Comissão/Alemanha, C-600/10, n.º 13 e jurisprudência referida).

61 Ora, no caso em apreço, a Comissão limitou-se a constatar no seu parecer fundamentado que, no caso de uma limitação recíproca das despesas ser concedida pelo juiz nacional, o autor pode ficar numa situação em que tenha de pagar uma parte dos honorários do seu advogado, mas não fez outras precisões sobre as condições de aplicação dessa prática nem sobre as suas consequências financeiras.

62 Assim, há que concluir que o argumento da Comissão não está suficientemente fundamentado para poder ser apreciado.

63 Com esta reserva, há que considerar, no essencial, procedentes os argumentos da Comissão sobre o regime de despesas no Reino Unido.

Caucionamento das medidas cautelares

64 Quanto às cauções fixadas pelo juiz como contrapartida de medidas cautelares — as quais consistem principalmente, como resulta dos autos, em obrigar o requerente a reparar os prejuízos que venham a resultar da medida cautelar se o direito que a mesma visa proteger viesse a provar-se não fundado —, há que recordar que o caráter exageradamente dispendioso de um processo, na aceção dos artigos 3.º, n.º 7, e 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, diz respeito a todos os custos financeiros que resultam da participação no processo judicial, de forma que deve ser apreciado globalmente em função dos custos suportados pela parte (v. acórdão Edwards e Pallikaropoulos, já referido, n.ºs 27 e 28), sob reserva do abuso do direito.

65 Além disso, resulta de jurisprudência constante que o juiz nacional que conhece de um litígio regulado pelo direito da União deve poder conceder medidas provisórias no sentido de garantir a plena eficácia da decisão jurisdicional a tomar quanto à existência dos direitos invocados com fundamento no direito da União (v., neste sentido, acórdão de 15 de janeiro de 2013, Križan e o., C-416/10, n.º 107 e jurisprudência referida), nomeadamente no domínio do direito do ambiente (v. acórdão Križan e o., já referido, n.º 109).

66 Por consequência, a exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos aplica-se igualmente aos custos financeiros resultantes das medidas às quais o juiz nacional entenda condicionar a concessão de medidas cautelares no quadro de litígios abrangidos pelos artigos 3.º, n.º 7, e 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35.

67 Com esta reserva, as condições em que o juiz nacional concede tais medidas cautelares são reguladas, em princípio, apenas pelo direito nacional, dentro dos limites dos princípios da equivalência e da efetividade. A exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos não pode ser interpretada

no sentido de se opor *a priori* à exigência de garantias financeiras como é o caso das «cauções», quando previstas no direito nacional. O mesmo se diga das consequências financeiras que possam resultar, nos termos do direito nacional, do uso abusivo do direito de ação.

68 Em contrapartida, caberá ao juiz que tomar essa decisão, ao apreciar a inexistência de um custo exageradamente dispendioso do processo, assegurar-se de que o risco financeiro que daí resulta para o autor seja igualmente incluído nos diferentes custos gerados pelo processo.

69 Impõe-se, por isso, constatar que não resulta dos autos apresentados ao Tribunal de Justiça que a exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos seja imposta ao juiz nacional neste domínio com toda a clareza e precisão exigidas. Com efeito, o Reino Unido limita-se a afirmar que, na prática, não são sempre fixadas cauções nos litígios relativos ao direito do ambiente e que não são exigidas cauções aos autores sem meios.

70 Quanto ao argumento do Reino Unido de que a limitação das cauções pode conduzir à violação do direito de propriedade, o Tribunal de Justiça tem admitido reiteradamente que o direito de propriedade não é uma prerrogativa absoluta, devendo ser considerado a partir da função que desempenha na sociedade. Podem, por conseguinte, ser impostas restrições ao exercício do direito de propriedade, desde que correspondam efetivamente a objetivos de interesse geral e não constituam, relativamente ao fim prosseguido, uma intervenção excessiva e intolerável que atente contra a própria essência do direito desse modo garantido (v., neste sentido, acórdão Križan e o., já referido, n.º 113 e jurisprudência referida). A proteção do ambiente conta-se entre esses objetivos e pode portanto justificar uma restrição ao gozo do direito de propriedade (v., igualmente, neste sentido, acórdão Križan e o., já referido, n.º 114 e jurisprudência referida).

71 Por conseguinte, há que acolher o argumento da Comissão de que o sistema de cauções em caso de decretamento de medidas cautelares constitui um facto suplementar de incerteza e de imprecisão no tocante ao respeito da exigência relativa a custos não exageradamente dispendiosos.

72 Atendendo ao exposto, há que declarar que, não tendo transposto corretamente os artigos 3.º, n.º 7, e 4.º, n.º 4, da Diretiva 2003/35, na medida em que aqueles artigos preveem que os processos judiciais em causa não devem ter um custo exageradamente dispendioso, o Reino Unido não cumpriu as obrigações as obrigações que lhe incumbem por força desta diretiva.

Quanto às despesas

73 Por força do disposto no artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação do Reino Unido e tendo este, no essencial, sido vencido, há que condená-lo nas despesas. Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, a Irlanda e o Reino da Dinamarca suportam as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) **Não tendo transposto corretamente os artigos 3.º, n.º 7, e 4.º, n.º 4, da 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, na medida em que aqueles artigos preveem que os processos judiciais em causa não devem ter um custo exageradamente dispendioso, o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta diretiva.**

2) O Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte é condenado nas despesas. O Reino da Dinamarca e a Irlanda suportam as suas próprias despesas.

Assinaturas