

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
F. G. JACOBS

apresentadas em 21 de Março de 2002¹

Introdução

1. No presente processo, uma associação de agricultores recorre de um despacho do Tribunal de Primeira Instância² que julga manifestamente inadmissível o seu pedido de anulação do Regulamento n.º 1638/98³, que alterou substancialmente a organização comum do mercado do azeite, com fundamento em não serem os membros da associação individualmente afectados pelas disposições do regulamento, na acepção do quarto parágrafo do artigo 230.º CE.

2. O quarto parágrafo do artigo 230.º CE dispõe que «[q]ualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor [...] recurso das decisões de que seja destinatária e das decisões que, embora tomadas sob a forma

de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam directa e individualmente respeito». Embora esta disposição vise a impugnação de decisões, o Tribunal de Justiça reconheceu, correctamente, na minha opinião, que os regulamentos também podem ser impugnados através de recursos interpostos por particulares, quando lhes digam individualmente respeito, e que o critério para determinar que lhes dizem individualmente respeito é substancialmente idêntico no caso das decisões e dos regulamentos. A jurisprudência tem, todavia, interpretado estritamente a noção de decisões que digam individualmente respeito a uma pessoa. O particular será considerado individualmente afectado apenas no caso de ser atingido na sua posição jurídica em razão de determinadas qualidades que lhe são específicas ou de uma situação de facto que o caracteriza em relação a qualquer outra pessoa e, por isso, o individualiza de modo análogo ao de um destinatário⁴. Note-se que este aspecto da jurisprudência tem sido

1 — Língua original: inglês.

2 — Despacho de 23 de Novembro de 1999, Unión de Pequeños Agricultores (UPA)/Conselho (T-173/98, Colect., p. II-3357).

3 — Regulamento (CE) n.º 1638/98 do Conselho, de 20 de Julho de 1998, que altera o Regulamento n.º 136/66/CEE que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas (JO L 210, p. 32).

4 — V. o acórdão de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão (25/62, Colect. 1962-1964, p. 279), e, mais recentemente, o acórdão de 22 de Novembro de 2001, Antillean Rice Mills/Conselho (C-451/98, Colect., p. I-8949, n.º 49).

muito criticado, tanto por membros do Tribunal de Justiça, a título individual⁵, como pela doutrina⁶ e é frequentemente

considerado como fonte de uma séria lacuna no sistema de vias de recurso estabelecido pelo Tratado CE.

5 — Para um comentário crítico da jurisprudência por parte de membros do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Primeira Instância, v. Schockweiler, F., «L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire», *Journal des tribunaux, Droit européen*, n.º 25, 1996, p. 1, pp. 6 a 8; Moitinho de Almeida, J., «Le recours en annulation des particuliers (article 173, deuxième alinéa, du traité CE): nouvelles réflexions sur l'expression 'la concernant... individuellement'», *Festschrift für Ulrich Everling*, vol. I, (1995), p. 849, em especial pp. 857 a 866; Mancini, G., «The role of the supreme courts at the national and international level: a case study of the Court of Justice of the European Communities», *The Role of the Supreme Courts at the National and International Level*, P. Yessiou-Faltsi (ed.), (1998), p. 421, em especial pp. 437 a 438; Lenaerts, K., «The legal protection of private parties under the EC Treaty: a coherent and complete system of judicial review?», *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Vol. II, (1998), p. 591, em especial p. 617; Saggio, A., «Appunti sulla ricevibilità dei ricorsi d'annullamento proposti da persone fisiche o giuridiche in base all'Art. 173, quarto comma, del Trattato CE», *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini*, Vol. II, (1998), p. 879, pp. 903 a 904; e o meu artigo «Access to justice as a fundamental right in European Law», *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler* (1999), p. 197. V., além disso, o apoio que é dado a favor de um mais amplo acesso dos recorrentes particulares em conclusões de advogados-gerais, por exemplo, as conclusões do advogado-geral Sir Gordon Slynn, apresentadas em 6 de Maio de 1982, no processo Bethell (246/81, Recueil 1982, pp. 2277, 2299), as minhas conclusões, apresentadas em 8 de Abril de 1992, no processo Extramet Industrie/Conselho (C-358/89, Colect. 1991, pp. I-2501, I-2507, n.ºs 71 a 74), e no processo TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, Colect. 1994, pp. I-833, I-835, n.ºs 20 a 23), e as conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer no processo Associação agricoltori della provincia di Rovigo e o. (C-142/95 P, Colect. 1996, pp. I-6669, I-6671, n.ºs 40 e 41).

6 — Quanto a críticas recentes na doutrina, v., entre outros, Arnull, A., «Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty», *Common Market Law Review* 1995, p. 7 e «Private applicants and the action for annulment since *Codorniu*», *Common Market Law Review* 2001, p. 7; Waelbroeck D. e Verheyden, A.-M., «Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires: à la lumière du droit comparé et de la Convention des droits de l'homme», *Cahiers de droit européen* 1995, p. 399; Vandersanden, G., «Pour un élargissement du droit des particuliers d'agir en annulation contre des actes autres que les décisions qui leur sont adressées», *Cahiers de droit européen* 1995, p. 535; Allkemper, L., *Der Rechtsschutz des einzelnen nach dem EG-Vertrag: Möglichkeiten seiner Verbesserung* (1995), pp. 39-40; Heukels, T., «Collectief actierecht ex artikel 173 lid 4 EG: een beperkte actieradius voor grote belangen», *Nederlands Tijdschrift voor Europees Recht* 1999, p. 16; Boni, D., «Il ricorso di annullamento delle persone fisiche e giuridiche», em *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità* (1998), p. 53; Ortega, M., *El acceso de los particulares a la justicia comunitaria* (1999), pp. 225-230; Cavallin, S., «Direkt ogiltighetstalan inför EG-Domstolen i ljuset av svensk förvaltnings- och konkurrensrätt», *Europarättslig tidskrift* 2000, p. 622, em especial pp. 635 a 636.

3. O presente recurso, que o Tribunal de Justiça decidiu apreciar em sessão plenária com vista à reconsideração da sua jurisprudência relativa a decisões que digam individualmente respeito a uma pessoa, levanta uma importante questão de princípio: a questão de saber se se deve reconhecer legitimidade a uma pessoa singular ou colectiva (a seguir «particular») que seja directa, mas não individualmente afectada pelas disposições de um regulamento, na acepção do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, tal como é interpretado pela jurisprudência, quando, de outro modo, lhe seja negada uma tutela jurisdiccional efectiva devido à dificuldade de impugnar o regulamento indirectamente através de um processo perante os órgãos jurisdicionais nacionais, ou se a legitimidade prevista no quarto parágrafo do artigo 230.º CE deve ser determinada independentemente da disponibilidade de tal impugnação indirecta.

4. Na minha opinião, a legitimidade deve, efectivamente, ser determinada de forma independente e, além disso, a única solução que faculta uma tutela jurisdiccional adequada é a alteração da jurisprudência relativa à afectação individual.

O regulamento impugnado

5. O enquadramento jurídico é apresentado no despacho objecto de recurso⁷, pelo que bastará agora um breve resumo.

6. A organização comum do mercado no sector das matérias gordas, estabelecida pelo Regulamento n.º 136/66/CEE⁸, criou, para o mercado do azeite, regimes de preços de intervenção, de ajudas à produção, de ajuda ao consumo, de armazenagem, bem como de importações e de exportações.

7. O Regulamento n.º 1638/98 (a seguir «regulamento impugnado») reforma, em particular, a organização comum de mercado do azeite. Para esse efeito, o regime anterior de intervenção foi abolido e substituído por um regime de ajuda aos contratos de armazenagem privada; a ajuda ao consumo foi suprimida, bem como a ajuda específica aos pequenos produtores; o mecanismo de estabilização da ajuda à produção baseado numa quantidade máxima garantida para toda a Comunidade foi corrigido pela introdução de uma repartição dessa quantidade máxima garantida entre os Estados-Membros produtores, sob a forma de quantidades nacionais garantidas; finalmente, os olivais plan-

tados após 1 de Maio de 1998 são excluídos, salvo excepção, de qualquer futuro regime de ajuda. O regulamento impugnado prevê igualmente que a Comissão apresentará ao longo do ano 2000 uma proposta de regulamento com vista a operar uma reforma completa da organização comum de mercado no sector das matérias gordas.

Matéria de facto e tramitação processual

8. A Unión de Pequeños Agricultores (a seguir «UPA»), ora recorrente, é uma associação profissional que reagrupa e assegura a defesa dos interesses de pequenas empresas agrícolas espanholas. Por força do direito espanhol, goza de personalidade jurídica.

9. Em 20 de Outubro de 1998, a UPA interpôs um recurso perante o Tribunal de Primeira Instância, nos termos do quarto parágrafo do artigo 173.º do Tratado CE (actual quarto parágrafo do artigo 230.º CE), em que pedia a anulação do regulamento impugnado, com excepção do regime de ajudas às azeitonas de mesa estabelecido no artigo 5.º, n.º 4, do Regulamento n.º 136/66, na redacção que lhe foi dada pelo regulamento impugnado. Alegava, em substância, que o regulamento impugnado não respeitava o requisito de

7 — N.ºs 1 a 6.

8 — Regulamento do Conselho, de 22 de Setembro de 1966, que estabelece uma organização comum de mercado no sector das matérias gordas (JO 1966, L 172, p. 3025; EE 03 F1 p. 214).

fundamentação estabelecido no artigo 190.º do Tratado (actual artigo 253.º CE), que não contribuía para os objectivos da política agrícola comum estabelecidos no artigo 39.º do Tratado (actual artigo 33.º CE) e que violava o princípio da igualdade de tratamento dos produtores e dos consumidores, estabelecido no n.º 3 do artigo 40.º do Tratado (actual n.º 3 do artigo 34.º CE) bem como o princípio da proporcionalidade, o direito ao exercício de uma profissão e o direito de propriedade.

10. Por despacho fundamentado de 23 de Novembro de 1999 (a seguir «despacho impugnado»), o Tribunal de Primeira Instância julgou o recurso manifestamente inadmissível.

11. O Tribunal de Primeira Instância recorreu, em primeiro lugar, que «[s]egundo jurisprudência constante [...] [o quarto parágrafo do artigo 230.º CE] confere aos particulares o direito de impugnar qualquer decisão que, se bem que tomada sob a aparência de regulamento, lhes diga directa e individualmente respeito. O objectivo dessa disposição é, nomeadamente, evitar que, pela simples escolha da forma de regulamento, as instituições comunitárias possam excluir o recurso de um particular contra uma decisão que lhes diz directa e individualmente respeito»⁹.

12. O Tribunal de Primeira Instância apreciou depois a natureza do regulamento

impugnado. Depois de ter examinado as suas disposições e a argumentação detalhada apresentada pela UPA, concluiu que era de natureza normativa na medida em que se aplicava de modo geral e abstracto a situações de facto ou de direito definidas de maneira objectiva¹⁰. Todavia, reconhecendo que, «em certas circunstâncias, mesmo um acto normativo que se aplique à generalidade dos operadores económicos interessados pode dizer individualmente respeito a alguns de entre eles»¹¹ quando estejam em condições «de demonstrar que [são] atingid[os], pelo acto em causa, em virtude de certas qualidades que lhe[s] são peculiares ou de uma situação que [os] caracterize em relação a qualquer outra pessoa»¹², o Tribunal de Primeira Instância passou a examinar se se devia reconhecer legitimidade à UPA para pôr em causa o regulamento impugnado.

13. A este respeito, indicou que a admissibilidade dos recursos interpostos pelas associações pode, nessa perspectiva, ser aceite em, pelo menos, três tipos de situações:

- quando uma disposição legal reconhece expressamente às associações profissionais uma série de faculdades de carácter processual;
- quando a associação representa os interesses de empresas que sejam, elas próprias, admitidas a agir;

10 — N.ºs 35 a 44.

11 — N.º 45.

12 — N.º 46.

9 — N.º 34.

— quando a associação é individualizada em virtude da afectação dos seus próprios interesses enquanto associação, nomeadamente porque a sua posição de negociadora foi afectada pelo acto cuja anulação é pedida.

14. Todavia, a UPA não podia «prevaler-se de nenhuma dessas três situações para justificar a admissibilidade do seu recurso»¹³. A UPA não tinha nenhum direito de natureza processual reconhecido pela organização comum de mercado no sector das matérias gordas¹⁴; não tinha demonstrado que os seus membros fossem atingidos pelo regulamento impugnado em virtude de certas qualidades que lhes fossem peculiares ou de uma situação de facto que os caracterizasse em relação a qualquer outra pessoa¹⁵, e o regulamento impugnado não afectou nenhuns interesses específicos ou protecções especiais da UPA, enquanto associação, distintos dos interesses dos seus membros¹⁶.

15. Por fim, o Tribunal de Primeira Instância indicou que a UPA tinha invocado «dois outros argumentos para demonstrar que as disposições do regulamento impugnado lhe dizem, apesar disso, individualmente respeito, isto é, por um lado, o carácter de ordem pública comunitária do exame de legalidade do regulamento impugnado que ela reivindica no seu recurso e, por outro, o risco de não

beneficiar de uma tutela jurisdicional efectiva»¹⁷.

16. Estes argumentos não convenceram o Tribunal de Primeira Instância. Em resposta ao primeiro argumento, declarou que «[o] fundamento tirado de um eventual desvio de poder incide, de facto, sobre o fundo do litígio. Examinar tal fundamento ao nível da admissibilidade do recurso teria por consequência fazer depender a admissibilidade de um recurso de anulação dirigido contra uma medida de carácter geral exclusivamente da natureza das acusações invocadas quanto ao fundo para contestar a sua legalidade, o que redundaria em derrogar as condições de admissibilidade estabelecidas pelo [quarto parágrafo do artigo 230.º CE], tais como foram explicitadas na jurisprudência»¹⁸.

17. Em resposta ao segundo argumento, o Tribunal de Primeira Instância declarou o seguinte:

«61 No que toca ao argumento tirado da falta de tutela jurisdicional efectiva, ele consiste em denunciar a ausência de vias de recurso internas que permitam, tal sendo o caso, um controlo de validade do regulamento impugnado pela via do reenvio prejudicial fundado no artigo [234.º CE].

13 — N.º 48.

14 — N.º 49.

15 — N.º 50.

16 — N.ºs 52 a 57.

17 — N.º 59.

18 — N.º 60.

62 A esse propósito, deve sublinhar-se que o princípio da igualdade de todos os sujeitos de direito quanto às condições de acesso ao juiz comunitário pela via do recurso de anulação requer que essas condições não sejam função das circunstâncias próprias ao sistema judicial de cada Estado-Membro. A esse propósito, há, aliás, que salientar que, pela aplicação do princípio de cooperação leal enunciado no artigo 5.º do Tratado CE (actual artigo 10.º CE), os Estados-Membros são obrigados a contribuir para o carácter completo do sistema de vias de recurso e de processo criado pelo Tratado CE e destinado a confiar ao juiz comunitário o controlo da legalidade dos actos das instituições comunitárias (v., a este propósito, o acórdão [de 23 de Abril de 1986,] Os Verdes/Parlamento [294/83, Colect., p. 1339], n.º 23).

63 Esses elementos não poderão todavia justificar que o Tribunal se afaste do sistema de vias de recurso instaurado pelo [quarto parágrafo do artigo 230.º CE], tal como foi explicitado pela jurisprudência, e ultrapasse os limites da sua competência estabelecidos por essa disposição.

64 A recorrente também não poderá tirar qualquer argumento da eventual duração de um processo baseado no artigo [234.º CE]. Essa circunstância não poderá, com efeito, justificar uma modificação do sistema das vias de recurso e de processo estabelecido pelos artigos [230.º, 234.º e 235.º CE] e destinado a confiar ao Tribunal de

Justiça o controlo da legalidade dos actos das instituições. Em caso algum, tal argumento permite declarar admissível um recurso de anulação interposto por uma pessoa singular ou colectiva que não satisfaça as condições estabelecidas pelo [quarto parágrafo do artigo 230.º CE] (despacho do Tribunal de Justiça de 24 de Abril de 1996, CNPAAP/Conselho, C-87/95 P, Colect., p. I-2003, n.º 38).»

18. Consequentemente, o Tribunal de Primeira Instância concluiu que «o regulamento impugnado não poderá ser considerado como dizendo individualmente respeito à recorrente» e julgou o recurso manifestamente inadmissível¹⁹.

O presente recurso

19. No presente processo, a UPA pede ao Tribunal de Justiça que:

— revogue o despacho do Tribunal de Primeira Instância;

¹⁹ — N.ºs 65 e 66.

— declare admissível o recurso principal interposto em 20 de Outubro de 1998 pela recorrente e devolva os autos ao Tribunal de Primeira Instância para decisão do mérito da causa.

20. A Comissão, que interveio em apoio do Conselho, pede ao Tribunal de Justiça que:

- declare o presente recurso inadmissível;
- em alternativa, negue provimento ao presente recurso por manifestamente infundado;
- condene a recorrente nas despesas.

21. O Conselho não apresentou observações escritas mas informou o Tribunal de Justiça, por carta, que, em consonância com a intervenção da Comissão, considerava «o recurso interposto pela UPA manifestamente inadmissível». Na audiência, invocando argumentos substancialmente idênticos aos apresentados pela Comissão, o Conselho pediu ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso, por manifestamente infundado.

22. A UPA apresenta quatro fundamentos. Através dos três primeiros fundamentos, alega que a fundamentação contida nos n.ºs 61 a 64 do despacho impugnado é insuficiente e contraditória, e que assenta numa interpretação incorrecta dos argumentos da UPA.

23. Através do seu quarto fundamento, a UPA alega que o despacho impugnado viola o seu direito fundamental à tutela jurisdicional efectiva, que é um princípio de direito comunitário inerente ao sistema de vias de recurso estabelecido no Tratado CE, enfermando assim de um erro de direito. Na sua opinião, o princípio exige que o Tribunal de Primeira Instância, ao decidir autorizar ou não um particular a impugnar um regulamento nos termos do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, aprecie — à luz das circunstâncias específicas, de facto e de direito, de cada caso — se a aplicação das condições de legitimidade estabelecidas no quarto parágrafo do artigo 230.º CE e interpretadas pela jurisprudência impedem esse particular de beneficiar de uma tutela jurisdicional efectiva. Sem tal apreciação das circunstâncias específicas de cada caso, não é eficazmente assegurado o direito a uma tutela jurisdicional efectiva. Assim, segundo a UPA, os tribunais comunitários só podem julgar um recurso de anulação inadmissível quando resulte da apreciação das disposições pertinentes do direito nacional que existem processos através dos quais o recorrente pode levar a alegada ilegalidade da medida impugnada à apreciação do Tribunal de Justiça, mediante um pedido de decisão prejudicial apresentado por um órgão jurisdicional nacional.

24. O Conselho e a Comissão contestam estas alegações.

25. A Comissão sugere, como argumento preliminar, que o recurso é manifestamente inadmissível, uma vez que a UPA não tem interesse na anulação do despacho impugnado²⁰. Na sua opinião, a UPA aceita que o regulamento impugnado não lhe diz individualmente respeito, na acepção do quarto parágrafo do artigo 230.º CE. Segundo a Comissão, os quatro fundamentos invocados pela UPA visam, no fundo, demonstrar que o despacho impugnado viola o princípio da tutela jurisdicional efectiva. Porém, ainda que o Tribunal de Justiça viesse a anular o despacho impugnado com base nesse fundamento, o Tribunal de Primeira Instância não reconheceria a legitimidade da UPA — não sendo, portanto, examinados os fundamentos que apresenta quanto ao fundo da questão — uma vez que a legitimidade deve ser determinada apenas com base nos critérios estabelecidos no quarto parágrafo do artigo 230.º CE. Nesse contexto, a Comissão alega que os fundamentos invocados nos n.ºs 61 a 64 do despacho impugnado devem ser considerados como referências feitas de passagem, uma vez que o verdadeiro fundamento de inadmissibilidade do recurso da UPA se baseava no facto de esta não ser individualmente afectada.

26. Na minha opinião, por razões que adiante serão reveladas, não é necessário

20 — A Comissão refere-se, a este respeito, ao acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 30 de Abril de 1998, *Cityflyer Express/Comissão* (T-16/96, Colect., p. II-757, n.ºs 30 a 35).

tratar separadamente este argumento preliminar quanto à admissibilidade. O argumento da Comissão refere-se ao fundo do recurso e deve ser apreciado juntamente com os restantes argumentos.

27. Segundo o Conselho e a Comissão, o recurso é também infundado. Em resposta aos três primeiros fundamentos invocados pela UPA, sustentam que a fundamentação do despacho impugnado não é insuficiente nem contraditória, e que assenta numa interpretação correcta dos argumentos da recorrente.

28. Em resposta ao quarto fundamento, a Comissão declara que, embora o direito à tutela jurisdicional efectiva seja um princípio reconhecido do direito comunitário, tal princípio não entra em jogo sempre que um particular pretende impugnar directamente, perante os órgãos jurisdicionais comunitários, um acto de aplicação geral. O Tratado estabeleceu um sistema completo de vias de recurso que permite aos particulares impugnar actos de aplicação geral através de acções perante os órgãos jurisdicionais nacionais (que podem pedir decisões a título prejudicial ao Tribunal de Justiça) quando tais actos sejam implementados pelas autoridades nacionais ou pelas instituições comunitárias. A recusa de reconhecer legitimidade a um particular para impugnar directamente uma medida de aplicação geral, nos termos do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, não viola portanto, em si, o princípio da tutela jurisdicional efectiva.

29. Além disso, quando uma norma de direito nacional, excepcionalmente, impeça um particular de impugnar uma medida de aplicação geral perante os órgãos jurisdicionais nacionais, ou de obter uma decisão prejudicial do Tribunal de Justiça quanto à alegada ilegalidade de tal medida, a solução não consiste em modificar o sistema de vias de recurso estabelecido pelo Tratado, nem em adoptar uma interpretação *contra legem* do artigo 230.º CE, mas antes em alterar tais normas de direito nacional no sentido de garantir que o princípio da tutela jurisdicional efectiva é respeitado e que o Estado-Membro em questão observa o seu dever de cooperação estabelecido no artigo 10.º CE. A Comissão conclui, por conseguinte, que o Tribunal de Justiça deve reafirmar a sua jurisprudência no sentido de a legitimidade dos particulares ser decidida exclusivamente por referência às condições de afectação directa e individual estabelecidas no artigo 230.º CE.

30. Por fim, a Comissão contesta a afirmação da UPA segundo a qual é impossível contestar a legalidade do regulamento impugnado perante os órgãos jurisdicionais espanhóis. Nesse contexto, a Comissão afirma que a UPA pode i) dirigir à administração espanhola um pedido de um dos tipos de ajuda que foram abolidos pelo regulamento impugnado, no sentido de contestar a recusa explícita ou implícita da administração de acolher tal pedido; ii) levantar a questão da alegada violação do seu direito fundamental a uma tutela jurisdicional efectiva perante o Tribunal Constitucional espanhol; ou iii) processar a

administração espanhola pelas perdas e danos decorrentes de tal violação.

Delimitação das questões

31. É o quarto fundamento invocado pela UPA que levanta a importante questão de princípio que apresentei no n.º 3 das presentes conclusões. Na audiência, tanto as partes como a Comissão se concentraram nesta questão, pelo que considero adequado começar por examinar o quarto fundamento.

32. Para determinar se este fundamento é procedente, há que determinar, em primeiro lugar, se existe suporte, na jurisprudência, para a abordagem sugerida pela UPA e, em caso afirmativo, em segundo lugar, se tal abordagem deve ser confirmada pelo Tribunal de Justiça no caso em apreço.

A jurisprudência do acórdão Greenpeace

33. O acórdão do Tribunal de Justiça no processo Greenpeace²¹ deve, como a UPA salienta, ser o ponto de partida para a

21 — Acórdão de 2 de Abril de 1998, Greenpeace Council e o/Comissão (C-321/95 P, Collect., p. I-1651, n.ºs 32 a 34).

análise da questão que se levanta no caso em apreço. Nesse processo, um certo número de particulares e de organizações ambientais procuravam contestar a validade de uma decisão da Comissão que concedia um financiamento comunitário para a construção de duas centrais eléctricas nas Ilhas Canárias. O Tribunal de Primeira Instância tinha julgado o recurso inadmissível, por considerar que a decisão impugnada não dizia individualmente respeito aos recorrentes. No recurso do despacho, o Tribunal de Justiça declarou, em primeiro lugar, que «a interpretação do [quarto parágrafo do artigo 230.º CE] adoptada pelo Tribunal de Primeira Instância, que o levou a concluir pela falta de legitimidade dos recorrentes, [era] conforme à jurisprudência constante do Tribunal de Justiça»²². Rejeitou, depois, argumentos no sentido de que a jurisprudência não devia ser aplicada a recursos baseados, sobretudo, em razões de ordem ambiental²³. Por fim, examinou um argumento, invocado pelos recorrentes, no sentido de que a decisão impugnada não podia ser questionada perante os órgãos jurisdicionais nacionais e, como tal, lhes deveria ser reconhecida legitimidade ao abrigo do quarto parágrafo do artigo 230.º CE. O Tribunal de Justiça rejeitou este argumento do seguinte modo:²⁴

«Quanto ao argumento dos recorrentes de que a aplicação da jurisprudência do Tribunal de Justiça teria como consequência, no caso ora em apreço, que os direitos que retiram da Directiva 85/337 ficariam privados de qualquer protecção jurisdiccional efectiva, deve salientar-se que, como resulta

dos autos, a Greenpeace contestou, nos órgãos jurisdicionais nacionais [...] Embora estes recursos e o recurso interposto no Tribunal de Primeira Instância tenham objectos diferentes, fundam-se, no entanto, nos mesmos direitos que resultam para os particulares da Directiva 85/337, de modo que esses direitos estão, no presente caso, plenamente protegidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais que, se for caso disso, podem submeter ao Tribunal de Justiça uma questão prejudicial nos termos do artigo [234.º CE] [...] Portanto, o Tribunal não cometeu um erro de direito ao apreciar a legitimidade dos recorrentes à luz dos critérios desenvolvidos pela jurisprudência do Tribunal de Justiça e recordados no n.º 7 do presente acórdão.»

34. É possível, como a UPA salienta, fazer uma leitura destes trechos no sentido de sugerirem que deve ser reconhecida legitimidade a um particular para impugnar uma medida comunitária quando a aplicação da jurisprudência tradicional do Tribunal de Justiça leve a uma denegação de tutela jurisdiccional efectiva, em razão da impossibilidade de impugnar a medida através de processos perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Todavia, como a Comissão faz notar, não é esta a única leitura possível do acórdão Greenpeace. Neste contexto, a Comissão chama a atenção para o processo Federación de Cofradías de Pescadores e o.²⁵, em que o presidente do Tribunal de Justiça declarou:

«No caso em apreço, em primeiro lugar, no que respeita ao argumento liminar apre-

22 — N.º 27 do acórdão.

23 — N.ºs 30 e 31 do acórdão.

24 — N.ºs 32 a 34 do acórdão.

25 — Despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 12 de Outubro de 2000, (C-300/00 P-R, Colect., p. 1-8797, n.º 37).

sentado pelos recorrentes, baseado na impossibilidade de submeter ao Tribunal de Justiça a apreciação da validade do Regulamento n.º 2742/1999 por outra via que não a do recurso directo de anulação, há que sublinhar que tal facto, admitindo que seja demonstrado, não permite alterar o sistema das vias de recurso estabelecido pelos artigos 230.º CE, 234.º CE e 235.º CE que se destina a confiar ao Tribunal de Justiça o controlo da legalidade dos actos das instituições. Não permite, em caso algum, declarar a admissibilidade dum recurso interposto por uma pessoa singular ou colectiva que não satisfaça as condições estabelecidas pelo artigo 230.º, quarto parágrafo, CE (v. despachos de 23 de Novembro de 1995, Asocarne/Conselho, C-10/95 P, Colect., p. I-4149, n.º 26, e de 24 de Abril de 1996, CNPAAP/Conselho, C-87/95 P, Colect., p. I-2003, n.º 38)»²⁶.

culares através de processos perante os órgãos jurisdicionais nacionais²⁷, e que os particulares recorrentes beneficiam de uma tutela jurisdicional efectiva contra medidas ilegais uma vez que os órgãos jurisdicionais nacionais podem pedir ao Tribunal de Justiça uma decisão a título prejudicial sobre a validade das medidas comunitárias²⁸. Começarei por apreciar a presunção segundo a qual o processo de decisão a título prejudicial proporciona uma tutela jurisdicional efectiva contra medidas gerais. Embora sugira que esta presunção é, por vários motivos, incorrecta, e que é desejável, por conseguinte, alargar a legitimidade perante o Tribunal de Primeira Instância, estas razões não são de modo algum as de maior peso para chegar a tal conclusão. Apresentarei mais adiante esses argumentos adicionais (n.ºs 59 a 99).

35. Embora seja manifesto, na minha opinião, que o acórdão Greenpeace não exclui a possibilidade de se reconhecer legitimidade, numa situação particular, quando a aplicação do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, tal como é interpretado pela jurisprudência, leve a uma denegação da tutela jurisdicional efectiva, não tenciono dedicar-me à questão de saber se o Tribunal de Justiça visou permitir tal possibilidade. Observe-se apenas que o acórdão do Tribunal de Justiça se baseia no entendimento segundo o qual as medidas comunitárias de aplicação geral devem, em princípio, ser impugnadas pelos parti-

É correcta a presunção de que o processo de decisão a título prejudicial proporciona uma tutela jurisdicional completa e efectiva contra medidas comunitárias gerais?

36. Na audiência, a UPA declarou que não pede ao Tribunal de Justiça que altere a sua jurisprudência quanto à interpretação do quarto parágrafo do artigo 230.º CE. Todavia, os seus argumentos contêm, implicitamente, severas críticas a esta jurisprudência, uma vez que se alega que a mesma pode levar a uma denegação de

26 — V. também o despacho do Tribunal de Justiça de 1 de Fevereiro de 2001, *Area Cova e o./Conselho e Comissão* (C-301/99 P, Colect., p. I-1005, n.º 47).

27 — V., no mesmo sentido, o acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Fevereiro de 1996, *Buralux/Conselho* (C-209/94 P, Colect., p. I-615, n.º 35 e 36).

28 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de Abril de 1986, *Os Verdes/Parlamento* (294/83, Colect., p. 1339, n.º 23).

justiça, a menos que se abram excepções em casos específicos.

Os processos perante os órgãos jurisdicionais nacionais podem não conferir uma tutela jurisdicional efectiva aos recorrentes particulares

37. Partilho da opinião da UPA segundo a qual a jurisprudência sobre a legitimidade de recorrentes particulares é problemática. Como indicarei mais adiante, o facto de um particular não poder (na maioria dos casos) impugnar directamente uma medida que o afecte negativamente, se for uma medida de aplicação geral, parece inaceitável, por, essencialmente, duas razões. Em primeiro lugar, o quarto parágrafo do artigo 230.º CE deve ser interpretado num sentido tal que respeite o princípio da tutela jurisdicional efectiva. Todavia, os processos instaurados perante os órgãos jurisdicionais nacionais nem sempre conferem ao recorrente particular uma tutela jurisdicional efectiva, podendo, nalguns casos, não conferir, de todo, qualquer protecção jurídica. Em segundo lugar, a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre a interpretação do quarto parágrafo do artigo 230.º CE incita os recorrentes particulares a levar questões de validade de medidas comunitárias à apreciação do Tribunal de Justiça de modo indirecto, através dos órgãos jurisdicionais nacionais. Os recursos interpostos directamente perante o Tribunal de Primeira Instância são, todavia, mais adequados para decidir questões de validade do que os processos perante o Tribunal de Justiça nos termos do artigo 234.º CE, e são menos susceptíveis de gerar insegurança jurídica para os particulares e para as instituições comunitárias. Além destes aspectos, poderá alegar-se que a atitude restritiva do Tribunal de Justiça relativamente aos recorrentes particulares é anómala à luz da sua jurisprudência quanto a outros aspectos do controlo jurisdicional e de recentes desenvolvimentos na legislação administrativa dos Estados-Membros.

38. É ponto assente no processo em apreço que a jurisprudência do Tribunal de Justiça reconhece o princípio segundo o qual um particular que se considere prejudicado por uma medida que lhe retira um direito ou vantagem ao abrigo do direito comunitário deve ter acesso a um recurso de tal medida e deve poder beneficiar de tutela jurisdicional total²⁹.

39. Como o Tribunal de Justiça tem repetidamente declarado, este princípio baseia-se nas tradições constitucionais comuns aos Estados-Membros e nos artigos 6.º e 13.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem³⁰. Além disso, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia³¹, embora não seja, em si, juridicamente vinculativa, proclama um princípio geralmente reconhecido ao declarar, no artigo 47.º, que «[t]oda a pessoa cujos direitos e liberdades garantidos pelo direito da União tenham sido violados tem direito a uma acção perante um tribunal».

29 — V., no mesmo sentido, as conclusões do advogado-geral M. Darmon no processo Oleificio Borelli/Comissão (C-97/91, Colect. 1992, p. I-6313, n.º 31 das conclusões).

30 — V., por exemplo, o acórdão do Tribunal de Justiça de 15 de Maio de 1986, Johnston (222/84, Colect., p. 1651, n.º 18).

31 — Feita em Nice, em 7 de Dezembro de 2000 (JO 2000, C 364, p. 1).

40. Na minha opinião, os processos perante os órgãos jurisdicionais nacionais não conseguem, todavia, garantir que os particulares que procuram impugnar a validade de medidas comunitárias beneficiam de tutela jurisdicional efectiva e completa.

41. Pode recordar-se, antes de mais, que os órgãos jurisdicionais nacionais não têm competência para declarar a invalidade de medidas de direito comunitário³². Num processo relativo à validade de uma medida comunitária, a competência do órgão jurisdicional nacional limita-se a determinar se os argumentos do recorrente levantam dúvidas quanto à validade da medida impugnada, suficientes para justificar o pedido ao Tribunal de Justiça de uma decisão a título prejudicial. Parece-me, portanto, que é artificial alegar que os órgãos jurisdicionais nacionais são a jurisdição adequada para tais casos. A competência estritamente limitada dos órgãos jurisdicionais nacionais em processos relativos à validade de medidas comunitárias contrasta com o importante papel que desempenham em processos relativos à interpretação, aplicação e execução do direito comunitário. Em tais casos, os órgãos jurisdicionais nacionais podem ser descritos, como a Comissão declarou na audiência, como tribunais comuns de direito comunitário. Esta descrição não é, todavia, adequada nos casos que não envolvam questões de interpretação, mas levantem apenas questões de validade de medidas comunitárias, uma vez que nesses casos os órgãos jurisdicionais nacionais não

têm poderes para decidir o que está em causa.

42. Em segundo lugar, o princípio da tutela jurisdicional efectiva exige que os recorrentes tenham acesso a um tribunal com competência para decretar soluções susceptíveis de os proteger dos efeitos de medidas ilegais. O acesso ao Tribunal de Justiça através do artigo 234.º CE não é, todavia, um recurso que se encontre, de pleno direito, à disposição dos particulares. Os órgãos jurisdicionais nacionais podem recusar-se a reenviar questões e, embora os órgãos jurisdicionais de última instância estejam obrigados ao reenvio, nos termos do terceiro parágrafo do artigo 234.º CE, os recursos dentro dos sistemas jurisdicionais nacionais são susceptíveis de implicar longas demoras que podem, por si próprias, ser incompatíveis com o princípio da tutela jurisdicional efectiva e com a exigência da segurança jurídica³³. Os órgãos jurisdicionais nacionais — mesmo aos níveis mais elevados — podem também cometer erros na sua apreciação preliminar da validade de medidas comunitárias gerais e, nessa base, recusar-se a submeter questões de validade ao Tribunal de Justiça. Acresce que, quando se pede uma decisão a título prejudicial, cabe, em princípio, ao órgão jurisdicional nacional formular as questões a que o Tribunal de Justiça deverá responder. Os pedidos dos recorrentes particulares podem, assim, ser redefinidos através das questões submetidas. As questões for-

32 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de Outubro de 1987, Foto-Frost (314/85, Colct., p. 4199).

33 — Além disso, no que respeita ao título IV da parte III do Tratado CE, só os órgãos jurisdicionais de última instância podem pedir decisões prejudiciais: v. o artigo 68.º, n.º 1, CE.

muladas pelos órgãos jurisdicionais nacionais podem, por exemplo, limitar o leque de medidas comunitárias que o recorrente pretendeu impugnar, ou os fundamentos de invalidade que procurou invocar.

43. Em terceiro lugar, pode ser difícil, e talvez mesmo impossível em certos casos, para os recorrentes particulares impugnar medidas comunitárias que — como parece ser o caso do regulamento impugnado — não requerem qualquer acto de implementação por parte das autoridades nacionais. Nessa situação, pode não existir uma medida que sirva de base à acção perante os órgãos jurisdicionais nacionais. O facto de um particular afectado por uma medida comunitária ter a possibilidade de, em certos casos, levar a validade da medida comunitária à apreciação dos órgãos jurisdicionais nacionais, violando as normas estabelecidas pela referida medida e invocando a invalidade de tais normas como defesa num processo penal ou civil contra ele directamente dirigido não confere ao particular um meio adequado de tutela jurisdicional. Não pode, manifestamente, pedir-se aos particulares que violem a lei para obterem acesso à justiça.

44. Por fim, em comparação com um recurso directo perante o Tribunal de Primeira Instância, os processos perante os órgãos jurisdicionais nacionais apresentam sérias desvantagens para os recorrentes particulares. Os processos perante os órgãos jurisdicionais nacionais, com a fase adicional do reenvio nos termos do artigo 234.º CE, são susceptíveis de envolver consideráveis atrasos e custos adicionais. O potencial de atrasos inerente aos processos instaurados perante os órgãos jurisdicionais nacionais, com a possibili-

dade de recurso dentro do sistema nacional, leva a que, em muitos casos, a necessidade de medidas provisórias seja provável. Todavia, embora os órgãos jurisdicionais nacionais tenham competência para suspender uma medida nacional baseada numa medida comunitária ou para, de outro modo, decretar medidas provisórias na pendência de uma decisão do Tribunal de Justiça³⁴, o exercício de tal competência está sujeito a várias condições e também, em certa medida — apesar das tentativas do Tribunal de Justiça de dar orientações quanto à aplicação de tais condições — à discricção dos órgãos jurisdicionais nacionais. De qualquer modo, as medidas provisórias decretadas por um órgão jurisdicional nacional limitar-se-iam ao Estado-Membro em questão, pelo que os recorrentes poderiam ter que instaurar acções em mais do que um Estado-Membro. Dada a possibilidade de decisões contraditórias tomadas por órgãos jurisdicionais em diferentes Estados-Membros, tal prejudicaria a aplicação uniforme do direito comunitário, podendo, em casos extremos, subvertê-la por completo.

Os processos perante o Tribunal de Primeira Instância nos termos do artigo 230.º CE são, geralmente, mais adequados para decidir questões de validade do que os processos de decisão a título prejudicial previstos no artigo 234.º CE

45. Entendo, além disso, que os processos perante o Tribunal de Primeira Instância,

³⁴ — V. acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de Fevereiro de 1991, Zuckerfabrik Sünderdithmarschen (C-143/88 e C-92/89, Colect., p. I-415), e de 9 de Novembro de 1995, Atlanta Fruchthandlungsgesellschaft (C-465/93, Colect., p. I-3761).

nos termos do artigo 230.º CE, são, geralmente, mais adequados para decidir questões de validade do que os processos de decisão a título prejudicial previstos no artigo 234.º CE.

46. O processo é mais adequado porque a instituição que adoptou a medida impugnada é parte no processo do princípio ao fim e porque um recurso directo implica uma troca completa de articulados, contrariamente à apresentação única de observações escritas seguida de observações orais perante o Tribunal de Justiça. A possibilidade de medidas provisórias nos termos dos artigos 242.º CE e 243.º CE, eficazes em todos os Estados-Membros, constitui também uma vantagem de peso para os recorrentes particulares e para a uniformidade do direito comunitário.

47. Acresce que, quando é interposto um recurso directo, o público é informado da sua existência através de uma comunicação publicada no Jornal Oficial, podendo assim terceiros, se conseguirem demonstrar interesse suficiente, intervir nos termos do artigo 37.º do Estatuto do Tribunal de Justiça. Em processos de decisão a título prejudicial, os particulares interessados não podem apresentar observações, nos termos do artigo 20.º do Estatuto, salvo se tiverem intervindo no processo perante o órgão jurisdicional nacional. Tal pode ser difícil uma vez que, embora as informações sobre os processos de decisão prejudicial sejam publicadas no Jornal Oficial, os particulares podem não ter conhecimento de processos perante os órgãos jurisdicionais nacionais numa fase em que vão a tempo de intervir.

48. Ainda mais importante é o facto de ser manifestamente desejável, por razões de segurança jurídica, que as acções de impugnação da validade de actos comunitários sejam interpostas o mais rapidamente possível após a sua adopção. Enquanto os recursos directos devem ser interpostos dentro do prazo de dois meses estabelecido no quinto parágrafo do artigo 230.º CE, perante os órgãos jurisdicionais nacionais a validade das medidas comunitárias pode, em princípio, ser questionada a qualquer momento³⁵. Os estritos critérios de legitimidade dos recorrentes particulares, nos termos da jurisprudência existente quanto ao artigo 230.º CE, exigem a tais recorrentes que levem questões de validade à apreciação do Tribunal de Justiça através do artigo 234.º CE, podendo, assim, ter como efeito a redução da segurança jurídica.

Conclusão preliminar

49. Por todas estas razões, considero que a jurisprudência relativa à legitimidade de recorrentes particulares, tal como foi reapreciada no acórdão Greenpeace, independentemente da interpretação que se der ao acórdão, é incompatível com o princípio da tutela jurisdicional efectiva. Se o controlo das medidas comunitárias através de acções instauradas perante os órgãos jurisdicionais nacionais pode ser adequado *quando um*

35 — Sendo a única excepção o caso de não haver dúvidas de que o recorrente particular tem legitimidade, nos termos do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, para impugnar a medida em questão, mas não o fez, v. o acórdão TWD citado na nota 5, o acórdão do Tribunal de Justiça de 30 de Janeiro de 1997, Wiljo (C-178/95, Colect., p. I-585) e o acórdão de 15 de Fevereiro de 2001, Nachi Europe (C-239/99, Colect., p. I-1197).

processo levante questões mistas de interpretação e de validade do direito comunitário, os recursos perante o Tribunal de Primeira Instância, nos termos do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, são manifestamente mais adequados *quando um processo respeite apenas à validade de uma medida comunitária*. Uma vez que tais processos levantam, por definição, questões de direito, a possibilidade de recurso quanto às questões de direito prevista pelo artigo 225.º CE garantiria que o Tribunal de Justiça poderia exercer um controlo final efectivo sobre as decisões adoptadas pelo Tribunal de Primeira Instância.

A abordagem defendida pela UPA

50. Não concordo, todavia, com a tese da UPA, segundo a qual decorre de tal conclusão que um particular ao qual a medida não diga individualmente respeito, na acepção do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, tal como esta disposição tem sido interpretada pela jurisprudência, deve ter legitimidade para impugnar um regulamento, quando o exame do caso concreto revele que o particular ficaria, de outro modo, privado de tutela jurisdiccional efectiva.

51. Em primeiro lugar — e tal como a Comissão salienta — tal sugestão não encontra suporte na redacção do quarto parágrafo do artigo 230.º CE. As condições de legitimidade estabelecidas por essa disposição são definidas objectivamente («digam directa e individualmente respeito») e

não fazem referência à existência ou ausência, em casos particulares, de recursos alternativos perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

52. Em segundo lugar, o Tratado confere à jurisdição comunitária a missão de decidir da interpretação e da validade do direito comunitário; não lhe compete — como o Tribunal de Justiça tem repetidamente declarado — decidir da interpretação e validade do direito nacional. Ao examinar, casuisticamente, a existência no direito nacional de processos e recursos que permitam aos recorrentes particulares impugnar medidas comunitárias, a jurisdição comunitária aproximar-se-ia perigosamente, na minha opinião, da assunção de uma missão que não lhe é conferida pelo Tratado. Acresce que a jurisdição comunitária não está em boa posição para proceder a um inquérito sobre os detalhes do direito processual nacional que pode em muitos casos revelar-se complexo e moroso. Este aspecto manifesta-se no caso em apreço, em que as partes discordam quanto à posição da recorrente no direito espanhol, e em que é difícil, e talvez impossível, determinar, com base nas informações dos autos e nos argumentos apresentados na audiência, se a recorrente dispõe, no direito nacional, de uma via de recurso alternativa.

53. Em terceiro lugar, aceitar que a legitimidade, nos termos do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, pode depender do direito nacional — que provavelmente difere

entre os Estados-Membros e evolui no tempo — levaria inevitavelmente a desigualdades e a uma perda de segurança jurídica numa área do direito já marcada por considerável complexidade. Na minha opinião, não seria aceitável que, por exemplo, se permitisse a um particular em Espanha impugnar um regulamento ao abrigo do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, negando-se a um particular no Reino Unido, afectado pelo regulamento de igual modo, o acesso ao Tribunal de Primeira Instância, devido a diferentes regras de legitimidade aplicáveis nos dois Estados-Membros. Tal resultado infringiria o princípio da igualdade de tratamento, podendo ter como resultado ser a legalidade da mesma medida suscitada simultaneamente em processos perante o Tribunal de Primeira Instância e o Tribunal de Justiça.

A abordagem defendida pelo Conselho e pela Comissão

54. A questão é então a de saber como se garante — dentro dos limites impostos pela redacção e pela estrutura do Tratado — que os recorrentes particulares beneficiem de tutela jurisdicional efectiva. O Conselho e a Comissão sugeriram, essencialmente, que a solução consiste em alterar as normas de direito nacional que dificultem, ou impossibilitem, a impugnação de medidas comunitárias perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

55. Também não posso aceitar esta sugestão.

56. O acesso ao Tribunal de Justiça através do artigo 234.º CE não é — como já expliquei atrás — um recurso que se encontre, de pleno direito, à disposição dos recorrentes particulares. Nos termos do direito comunitário, os particulares não podem verificar se é apresentado um pedido de decisão prejudicial, que medidas são submetidas à apreciação do Tribunal de Justiça nem que fundamentos de invalidade são levantados nas questões apresentadas pelo órgão jurisdicional nacional. Estas características são inerentes ao sistema de cooperação judicial estabelecido no artigo 234.º CE, não podendo ser alteradas por modificações ao nível do direito processual nacional. A abordagem defendida pelo Conselho e pela Comissão também não resolveria os outros problemas associados ao processo de decisão prejudicial atrás identificados: os recorrentes continuariam a enfrentar sérias demoras, manter-se-iam os problemas relativos à obtenção de medidas provisórias e as vantagens dos recursos directos — em termos de processo e de segurança jurídica — não existiriam.

57. A sugestão de que a tutela jurisdicional efectiva seria assegurada por uma decisão que declarasse que as normas nacionais que dificultem ou impossibilitem a impugnação de medidas comunitárias seriam contrárias ao direito comunitário pode também subestimar as dificuldades de alterar o modo de

funcionamento dos sistemas jurídicos nacionais. Como a UPA salienta, seria muito difícil — tanto para os particulares como para a Comissão, agindo ao abrigo do artigo 226.º CE — vigiar e executar uma obrigação de conceder aos particulares a possibilidade de impugnarem actos comunitários gerais perante os órgãos jurisdicionais nacionais.

58. Além destes aspectos, deve observar-se que, para assegurar o acesso à justiça dos recorrentes particulares em todos os Estados-Membros, o Tribunal de Justiça teria que decidir, talvez repetidamente, sobre questões que são por inerência sensíveis e que têm até agora sido consideradas como estando plenamente inseridas no domínio da autonomia processual nacional.

Solução sugerida: uma nova interpretação da noção de decisões que digam individualmente respeito a uma pessoa

59. A chave para o problema da tutela jurisdicional contra actos comunitários ilegais encontra-se, portanto, na minha opinião, na noção de decisões que digam individualmente respeito a uma pessoa estabelecida no quarto parágrafo do artigo 230.º CE. Não há razões imperiosas para ler nessa noção o requisito de que o recorrente particular que pretenda impugnar uma medida geral se deve distinguir de todos os outros por ela afectados de modo

análogo ao de um destinatário. Nesta leitura, quanto maior for o número de pessoas afectadas por uma medida menos provável será que o recurso judicial previsto no quarto parágrafo do artigo 230.º CE seja posto à sua disposição. O facto de uma medida afectar negativamente um grande número de particulares, causando danos generalizados em vez de limitados, constitui, na minha opinião, uma razão positiva para aceitar uma impugnação directa por parte de um ou mais desses particulares.

60. Na minha opinião, deve, portanto, aceitar-se que uma medida comunitária diz individualmente respeito a uma pessoa quando, em razão das circunstâncias particulares desta, a medida afecta ou é susceptível de afectar negativa e substancialmente os seus interesses.

Vantagens da interpretação sugerida da noção de decisões que digam individualmente respeito a uma pessoa

61. Um desenvolvimento neste sentido da jurisprudência quanto à interpretação do artigo 230.º CE traria várias vantagens muito consideráveis.

62. Em primeiro lugar, se se rejeitar as soluções propostas pela UPA e pelo Conselho e Comissão — e há fortes razões para

o fazer — parece ser esta a única maneira de evitar o que pode, nalguns casos, consistir numa falta total de tutela jurisdicional — uma *déni de justice*.

acções devem ser interpostas, ou mesmo levá-los a interpor acções paralelas nos órgãos jurisdicionais nacionais e no Tribunal de Primeira Instância.

63. Em segundo lugar, a interpretação sugerida da noção de decisões que dizem individualmente respeito a uma pessoa melhoraria consideravelmente a tutela jurisdicional. Ao estabelecer um teste da legitimidade dos recorrentes particulares mais generoso do que o adoptado pelo Tribunal de Justiça na jurisprudência existente, assegurar-se-ia não só que os recorrentes particulares directa e negativamente afectados por medidas comunitárias nunca seriam deixados sem um recurso jurisdicional, mas permitir-se-ia também que as questões de validade de medidas gerais fossem tratadas no contexto do processo mais adequado para as resolver, e em que existem medidas provisórias efectivas.

64. Em terceiro lugar, teria também a grande vantagem de trazer clareza a um corpo de jurisprudência que tem frequentemente sido criticado, e com razão, na minha opinião, pela sua complexidade e incoerência³⁶ e que pode dificultar a tarefa dos juristas de indicar o tribunal em que as

65. Em quarto lugar, ao determinar que medidas gerais que afectem negativamente os recorrentes particulares lhes dizem individualmente respeito, o Tribunal de Justiça encorajaria a utilização de recursos directos para resolver questões de validade, limitando assim o número de impugnações levantadas através do artigo 234.º CE. Como já expliquei atrás, tal seria vantajoso para a segurança jurídica e para a aplicação uniforme do direito comunitário. Observe-se, a este respeito, que a jurisprudência do processo TWD³⁷ — segundo a qual um particular não pode impugnar uma medida através do artigo 234.º CE quando, embora não haja dúvidas quanto à sua legitimidade nos termos do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, não tenha interposto o recurso dentro do prazo estabelecido pelo quinto parágrafo desse artigo — não abrangeria normalmente, na minha opinião, medidas gerais. Os particulares negativamente afectados por medidas gerais não se veriam impedidos, segundo essa jurisprudência, de impugnar tais medidas perante os órgãos jurisdicionais nacionais. Todavia, se a noção de decisões que digam individualmente respeito a uma pessoa fosse interpretada como sugiro, e a legitimidade dos particulares fosse, consequentemente, liberalizada, seria de esperar que muitas impugnações viessem a ser suscitadas através de recurso directo perante o Tribunal de Primeira Instância.

36 — V., por exemplo, Arnall, A., «Private applicants and the action for annulment since *Codorniu*», citado na nota note 6, na p. 52, e outros artigos citados na nota 5 *supra*.

37 — V. acórdãos referidos na nota 35.

66. Aspecto de igual ou maior importância é o facto de que a interpretação do artigo 230.º CE que proponho iria deslocar a ênfase do controlo jurisdicional das questões de admissibilidade para as questões de fundo. Embora se possa aceitar que o processo legislativo comunitário deve ser protegido de intervenções judiciais indevidas, tal protecção atinge-se melhor através da aplicação de critérios substanciais de controlo jurisdicional que concedam às instituições uma «margem de apreciação» no exercício dos seus poderes³⁸ do que através da aplicação de normas rígidas de admissibilidade que produzem o efeito de excluir «cegamente» recorrentes sem tomar em consideração o mérito dos argumentos que invocam.

67. Por fim, a interpretação que sugiro da noção de afectação individual retiraria várias anomalias à jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o controlo jurisdicional. As anomalias mais importantes decorrem do facto de o Tribunal de Justiça ter adoptado abordagens diferentes da noção de afectação individual e de outras disposições do artigo 173.º do Tratado CEE (que passou, após alteração, a artigo 230.º CE).

68. O Tribunal de Justiça tem assim adoptado uma visão generosa do tipo de actos

susceptíveis de controlo. Nos termos do primeiro parágrafo do artigo 173.º do Tratado CEE, o Tribunal de Justiça tinha, inicialmente, competência para fiscalizar «actos do Conselho e da Comissão que não sejam recomendações ou pareceres». O artigo 189.º do Tratado CEE (actual artigo 249.º CE) definia os actos comunitários vinculativos como regulamentos, directivas e decisões. Pode ter-se pensado, com base nestas disposições, que o Tribunal de Justiça só tinha competência para fiscalizar regulamentos, directivas e decisões adoptados pelo Conselho ou pela Comissão. Todavia, no acórdão ERTA³⁹, o Tribunal de Justiça estava disposto a fiscalizar a legalidade dos procedimentos do Conselho relativos à negociação e conclusão pelos Estados-Membros de um acordo sobre as condições de trabalho das tripulações de veículos de transporte rodoviário internacional⁴⁰ com fundamento, essencialmente, em que o objectivo do processo de controlo jurisdicional estabelecido no artigo 173.º do Tratado CEE — que é o de assegurar o respeito da lei na interpretação e aplicação do Tratado — não seria atingido se não se pudessem impugnar todas as medidas, independentemente da sua natureza ou forma, que visassem produzir efeitos jurídicos⁴¹. No processo Os Verdes⁴², pedia-se ao Tribunal de Justiça que fiscalizasse duas medidas, adoptadas pelo Parlamento Europeu, sobre o reembolso de despesas incorridas pelos partidos que participaram nas eleições de 1984. Ao declarar a admissibilidade de tal recurso, o Tribunal de Justiça declarou que enquanto «o artigo 173.º do Tratado refere apenas os actos do Conselho e da Comissão [...] uma interpretação [dessa disposição]

39 — Acórdão de 31 de Março de 1971, Comissão/Conselho (22/70, Recueil, p. 263, n.º 39 a 42, Colect. 1971, p. 69).

40 — Acordo Europeu sobre os Transportes Rodoviários.

41 — Para a aplicação desse princípio a uma comunicação da Comissão, v. o acórdão de 20 de Março de 1997, França/Comissão (C-57/95, Colect., p. I-1627).

42 — Já referido na nota 28, n.ºs 24 e 25.

38 — V. a este respeito, em particular, o acórdão de 13 de Novembro de 1990, Fedesa (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 14).

que excluísse os actos do Parlamento Europeu dentre os que podem ser impugnados, teria um resultado contrário, tanto ao espírito do Tratado, tal como foi consignado no artigo 164.º [actual artigo 220.º CE], como ao seu sistema»⁴³.

69. Ao decidir das instituições que podem interpor recursos de anulação nos termos do Tratado, o Tribunal de Justiça também não adoptou uma leitura estrita do texto do Tratado. Antes da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, o segundo parágrafo do artigo 173.º do Tratado CEE dispunha que o Tribunal de Justiça tinha competência para conhecer de recursos «interpostos por um Estado-Membro, pelo Conselho ou pela Comissão». A falta de referência ao Parlamento Europeu nesta disposição não impediu, todavia, o Tribunal de Justiça de declarar no acórdão Chernobyl⁴⁴ que «é admissível a apresentação pelo Parlamento ao Tribunal de um recurso de anulação dirigido contra um acto do Conselho ou da Comissão, na condição de que esse recurso se dirija apenas à salvaguarda das suas prerrogativas»⁴⁵, pois se «[a] ausência nos Tratados de uma disposição que preveja o direito do Parlamento de apresentar um recurso de anulação pode constituir uma lacuna da regulamentação processual [...] não poderia prevalecer sobre o interesse fundamental que se prende com a manutenção e o respeito do equilíbrio institucional definido pelos Tratados»⁴⁶.

70. Do mesmo modo, ao apreciar os fundamentos com base nos quais pode ser impugnada a validade de medidas comunitárias adoptadas, o Tribunal de Justiça declarou que embora o artigo 173.º do Tratado CEE dispusesse que o Tribunal de Justiça tinha competência para conhecer de recursos interpostos com fundamento em «violação do presente Tratado ou de qualquer norma jurídica relativa à sua aplicação», «a necessidade de uma fiscalização completa e coerente da legalidade exig[ia] que esta disposição [fosse] interpretada no sentido de que não poderá excluir a competência do Tribunal para, no âmbito de um recurso que visa a anulação de um acto baseado numa disposição do Tratado CEE, conhecer de uma arguição baseada na violação de uma norma dos Tratados CEEA ou CECA»⁴⁷.

71. A atitude restritiva relativamente aos recorrentes particulares que o Tribunal de Justiça adoptou no contexto do quarto parágrafo do artigo 230.º CE — e que, apesar da extensão dos poderes da Comunidade através de alterações sucessivas dos Tratados, se recusou a reapreciar — parece difícil de justificar à luz dos processos decididos ao abrigo dos restantes parágrafos do artigo 173.º do Tratado CEE, em que o Tribunal de Justiça adoptou uma interpretação generosa e dinâmica do Tratado, ou mesmo uma posição contrária à sua letra, para garantir que a evolução dos poderes das instituições comunitárias não subverta o estado de direito e o equilíbrio institucional.

72. Há ainda mais uma anomalia nesta área que resulta do facto de não haver, nos

43 — V. também o despacho de 13 de Julho 1990, Zwartveld (2/88, Colect., p. I-3365, n.º 23 e 24).

44 — Acórdão de 22 de Maio de 1990, Parlamento/Conselho (C-70/88, Colect., p. I-2041).

45 — N.º 27.

46 — N.º 26.

47 — Acórdão de 29 de Março de 1990, Grécia/Conselho (C-62/88, Colect., p. I-1527, n.º 8).

termos do direito comunitário, restrições à legitimidade dos particulares para interpor acções de indemnização por danos, ao abrigo dos artigos 235.º CE e 288.º CE. A categoria de particulares que pode pedir indemnizações por danos causados por medidas comunitárias é, portanto, ilimitada. No contexto das estritas regras de legitimidade aplicadas nos termos do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, tal parece paradoxal, uma vez que as acções de indemnização envolverão frequentemente, ou envolvem de facto, impugnações da legalidade de medidas comunitárias gerais. Assim, o Tribunal de Primeira Instância tem já competência para fiscalizar a legalidade de medidas gerais em acções de indemnização (ou em recursos por ilegalidade ao abrigo do artigo 241.º CE) interpostas por uma categoria ilimitada de particulares.

Objecções à interpretação sugerida da noção de decisões que dizem individualmente respeito a uma pessoa

73. Quais são, então, as objecções que se levantam quanto à sugestão de que se deve considerar que uma medida comunitária diz individualmente respeito a uma pessoa quando, em razão das circunstâncias particulares desta, a medida afecta ou é susceptível de afectar negativa e substancialmente os seus interesses? Segundo o Conselho e a Comissão, uma interpretação da noção de decisões que dizem individualmente respeito a uma pessoa mais ampla do que a adoptada pela actual jurisprudência do Tribunal de Justiça seria contrária ao quarto parágrafo do artigo 230.º CE e

resultaria numa enchente de impugnações adicionais de actos comunitários.

74. Estes argumentos não me convencem.

75. Em primeiro lugar, pode admitir-se que a redacção do artigo 230.º CE estabelece determinados limites que devem ser respeitados. Nem todos os recorrentes particulares têm legitimidade para impugnar todos os actos comunitários. Não aceito, todavia, a sugestão de que a redacção do quarto parágrafo do artigo 230.º CE impeça o Tribunal de Justiça de reconsiderar a sua jurisprudência sobre decisões que dizem individualmente respeito a uma pessoa. Nunca será demais salientar que é manifesto que a noção de decisões que dizem individualmente respeito a uma pessoa é susceptível de comportar várias interpretações diferentes e que, ao escolher entre estas interpretações, o Tribunal de Justiça pode ter em conta o objectivo do artigo 230.º CE e o princípio da tutela jurisdicional efectiva dos recorrentes particulares⁴⁸. De qualquer modo, a jurisprudência do Tribunal de Justiça noutras áreas⁴⁹ admite que é necessária uma interpretação evolucionista do artigo 230.º CE para preencher as lacunas processuais no sistema de vias de recurso estabelecido pelo Tratado e para garantir que o âmbito da tutela jurisdicional é ampliado, em resposta

48 — V. Schockweiler, F., «L'accès à la justice dans l'ordre juridique communautaire», *Journal des tribunaux, Droit européen*, n.º 25, 1996, p. 1, em especial p. 7.

49 — V. n.ºs 68 a 70 *supra*.

ao aumento dos poderes das instituições comunitárias. Enquanto a jurisprudência admite que pode até ser necessário um afastamento da letra do Tratado para proporcionar uma tutela jurisdicional efectiva, não se exige ao Tribunal de Justiça que dê esse passo no caso em apreço, uma vez que a interpretação que proponho é plenamente compatível com a redacção do Tratado.

76. Em segundo lugar, a redacção do segundo parágrafo do artigo 173.º do Tratado CEE (actual quarto parágrafo do artigo 230.º CE) é diferente da redacção do artigo 33.º do Tratado CEEA, e mais restritiva. Tem-se sustentado que a diferença reflecte a intenção do autor do Tratado de se afastar da jurisprudência liberal sobre legitimidade que se desenvolveu ao abrigo do Tratado CEEA desde a sua entrada em vigor em 1952⁵⁰ e de impor limites estritos ao âmbito da legitimidade nos termos do Tratado CEE⁵¹, de modo a evitar que as numerosas impugnações dos recorrentes particulares viessem subverter a legislação laboriosamente adoptada por unanimidade no Conselho de Ministros⁵².

77. Na minha opinião, este argumento nunca teve muita força⁵³. São poucos ou nenhuns os casos em que se podem isolar medidas potencialmente ilegais de uma fiscalização jurisdicional, com fundamento em eficácia administrativa ou legislativa. Tal é especialmente verdade quando as limitações à legitimidade possam levar a uma completa denegação de justiça para os particulares. Os argumentos que se retiram da comparação entre os Tratados CEEA e CEE são, além disso, muito menos convincentes hoje em dia do que quando o Tribunal de Justiça foi, pela primeira vez, chamado a determinar o significado de decisões que digam individualmente respeito a uma pessoa⁵⁴. O segundo parágrafo do artigo 173.º do Tratado CEE mudou de lugar, mas nunca foi substancialmente alterado desde a entrada em vigor do Tratado em 1 de Janeiro de 1958. Não se deve permitir que as ilações que se retiram dos antecedentes históricos de uma disposição desta idade paralitem a interpretação da noção de decisões que digam individualmente respeito a uma pessoa. Este aspecto é reforçado pelo facto de as razões que, alegadamente, levaram os autores do Tratado a limitar a legitimidade dos particulares ao abrigo do Tratado CEE são, hoje em dia, de importância reduzida. Por um lado, a Comunidade Europeia está agora solidamente estabelecida e o seu processo legislativo, baseado, em grande parte, na adopção de medidas através de votação por maioria no Conselho de Ministros e no Parlamento Europeu, é suficientemente robusto para resistir à fiscalização jurisdicional a pedido de particulares. Por outro lado, o direito comunitário afecta agora os

50 — Acórdãos do Tribunal de Justiça de 23 de Abril de 1956, *Industries Sidérurgiques Luxembourgeoises/Alta Autoridade* (7/54 e 9/54, Recueil, p. 53, Colect. 1954-1961, p. 33) e de 29 de Novembro de 1956, *Fédération Charbonnière de Belgique/Alta Autoridade* (8/55, Colect. 1954-1961, p. 90).

51 — V., em especial, as conclusões do advogado-geral M. Lagrange nos processos *apensos Producteurs de Fruits/Conselho* (16/62 e 17/62, Colect. 1962-1964, pp. 175 e 184, e Hartley, T., *The Foundations of European Community Law* (4.ª ed., 1998), p. 376.

52 — V. a este respeito, as preocupações expressas pelo advogado-geral M. Lagrange nos processos *apensos Producteurs de Fruits/Conselho*, já referidos na nota 51.

53 — O argumento nunca se aplicou aos regulamentos e directivas do Conselho que eram, desde a criação da CEE, adoptados por maioria nem aos regulamentos e directivas da Comissão.

54 — V. Arnulf, A., «The action for annulment: a case of double standards?», *Judicial Review in European Union Law: Liber Amicorum in Honour of Lord Slynn of Hadley*, vol. I, (2000), p. 177, em especial p. 189.

interesses dos particulares directamente, frequentemente e profundamente; há assim, correlativamente, uma maior necessidade de tutela jurisdiccional efectiva contra actos ilegais.

78. Pode também observar-se que, embora as Comunidades Europeias tenham a sua origem numa série de Tratados concluídos pelos Estados-Membros no contexto do direito internacional público, a ordem jurídica comunitária tem-se desenvolvido de um modo tal que já não pode ser correctamente descrita como um sistema de cooperação intergovernamental, nem se poderia descrever o Tribunal de Justiça como um tribunal internacional. O facto de os recorrentes particulares, por tradição, nunca ou só excepcionalmente terem legitimidade para agir perante órgãos jurisdicionais internacionais não é, assim, relevante para a interpretação a dar hoje em dia ao quarto parágrafo do artigo 230.º CE.

79. Em terceiro lugar, não fiquei convencido de que a liberalização dos requisitos da afectação individual viesse resultar num dilúvio de processos que obstruísse a aparelho judicial. Não há indicações de que tal tenha acontecido nos sistemas jurídicos, dentro e fora da União Europeia, que, nos últimos anos, têm vindo progressivamente

a liberalizar os seus requisitos de legitimidade⁵⁵. A interposição de um recurso por um particular, ao abrigo do artigo 230.º CE, está, além disso, sujeita a um certo número de condições. Os recorrentes devem demonstrar não só que as decisões lhes dizem individualmente respeito, mas também que são directamente afectados; e os recursos têm de ser interpostos dentro de um prazo de dois meses. Se estas condições desempenharam no passado um papel muito limitado na jurisprudência, a sua importância iria quase de certeza aumentar em resposta à liberalização do requisito de que as decisões lhes digam individualmente respeito. Pode pensar-se que uma liberalização dos requisitos da legitimidade resultaria, assim, num aumento do número de pedidos ao abrigo do quarto parágrafo do artigo 230.º CE que, sendo embora considerável, não seria insuperável.

80. Um aumento do número de processos não subverte necessariamente a capacidade da jurisdição comunitária de cumprir a sua missão e de proferir uma justiça célere. Uma grande parte do aumento consistiria, provavelmente, em impugnações da mesma medida comunitária feitas por diferentes particulares e associações. Tais casos poderiam ser tratados, sem qualquer encargo adicional significativo para os recursos do Tribunal de Primeira Instância, através da apensação de processos ou da selecção de processos-modelo. Quando as impugnações

55 — V. n.º 85 *infra*.

fossem manifestamente infundadas quanto ao mérito, o Tribunal de Primeira Instância poderia, nos termos do artigo 111.º do seu Regulamento de Processo, rejeitá-las através de um despacho fundamentado. Dada a complexidade da jurisprudência actual sobre a legitimidade, e a fundamentação detalhada apresentada nos despachos do Tribunal de Primeira Instância especialmente em questões de decisões que dizem individualmente respeito a uma pessoa, não seria necessário muito esforço adicional para rejeitar tais pedidos com base no mérito.

81. Além disso, a eficiência do tratamento dos processos por parte do Tribunal de Primeira Instância poderia, se necessário, ser aumentada através de reformas processuais e jurisdicionais. Foram já introduzidas certas alterações ao Regulamento de Processo do Tribunal de Primeira Instância, destinadas a acelerar o processo⁵⁶. O Tratado de Nice⁵⁷ estabelece um procedimento mais flexível para a alteração dos Regulamentos de Processo do Tribunal de Primeira Instância e do Tribunal de Justiça⁵⁸. Mais importante ainda é o facto de as alterações ao Tratado propostas pelo Tratado de Nice preverem também a criação de câmaras jurisdicionais encarregadas de conhecer de recursos em matérias específicas⁵⁹ — tais como queixas de fun-

cionários e, talvez, marcas comerciais. Além disso, mantém-se a possibilidade de, caso seja necessário, aumentar o número de juizes e de funcionários do Tribunal de Primeira Instância.

Chegou a ocasião adequada para uma evolução na interpretação da noção de decisões que digam individualmente respeito a uma pessoa?

82. Na audiência, o Conselho destacou que a jurisprudência sobre decisões que digam individualmente respeito a uma pessoa estava assente e que um afastamento da mesma no caso em apreço seria, consequentemente, inadequado. É certo que, por razões de segurança jurídica, o Tribunal de Justiça só deve afastar-se de uma jurisprudência assente quando haja razões imperiosas para tal passo, e quando tenha chegado a ocasião adequada para o fazer. Aleguei, nos parágrafos anteriores, que há efectivamente razões imperiosas para reconsiderar a jurisprudência sobre decisões que digam individualmente respeito a uma pessoa. Há quatro desenvolvimentos que, na minha opinião, demonstram que chegou a ocasião de o Tribunal de Justiça dar resposta a tais argumentos.

83. Em primeiro lugar, a afirmação do Conselho segundo a qual a jurisprudência sobre decisões que digam individualmente respeito a uma pessoa é perfeitamente

56 — Estas alterações, que entraram em vigor em 1 de Fevereiro de 2001, foram publicadas no JO 2000, L 322, p. 1.

57 — JO 2001, C 80, p. 1.

58 — Nos termos do artigo 245.º CE, as alterações propostas pelo Tribunal de Justiça e pelo Tribunal de Primeira Instância exigem a aprovação unânime do Conselho. As propostas de alteração dos artigos 224.º e 225.º CE prevêem uma aprovação pelo Conselho deliberando por maioria qualificada.

59 — Proposta do novo artigo 225.º-A CE.

constante e assente não é correcta. Em vários acórdãos importantes proferidos nos últimos dez anos, o Tribunal de Justiça tem liberalizado, em certa medida, os requisitos de legitimidade. Nos acórdãos *Extramet*⁶⁰ e *Codorníu*⁶¹ o Tribunal de Justiça aceitou que medidas gerais adoptadas sob forma de regulamentos podem ser impugnadas por particulares, uma vez que «o carácter geral de um acto não exclui a possibilidade de ele poder afectar directa e individualmente alguns dos operadores económicos interessados»⁶². Além disso, o Tribunal de Justiça declarou que um particular terá legitimidade para impugnar uma medida geral não só quando a medida afecte apenas um círculo restrito de particulares em que o recorrente se insere mas também quando, em razão de uma situação de facto que caracteriza o recorrente em relação a qualquer outra pessoa, este pode ser considerado individualmente afectado⁶³. Assim, no processo *Codorníu*, um produtor espanhol de vinhos espumantes tentou impugnar uma disposição de um regulamento que reservava o uso da designação «crémant» aos vinhos produzidos em certas zonas de França e do Luxemburgo. Esta disposição era susceptível de afectar a posição de todos os produtores de vinhos espumantes na Comunidade que usassem, ou pretendessem usar, a designação «crémant». O Tribunal de Justiça entendeu, todavia, que «a *Codorníu* registou a marca gráfica 'Gran Cremant de Codorníu' em Espanha, em 1924, e utilizou tradicionalmente essa marca antes e depois desse registo. Ao reservar o direito de utilizar a

menção 'crémant' aos produtores franceses e luxemburgueses, a medida impugnada tem como consequência impedir a *Codorníu* de utilizar a sua marca gráfica»⁶⁴ e concluiu que a *Codorníu* tinha assim feito «prova de existência de uma situação que a individualiza[va], relativamente à medida impugnada, em relação a qualquer outro operador económico»⁶⁵.

84. O movimento gradual no sentido de um acesso mais amplo dos particulares ao abrigo do quarto parágrafo do artigo 230.º CE sugere uma aceitação crescente da posição segundo a qual deixaram de ser aceitáveis os estritos requisitos de legitimidade dos recorrentes particulares. O facto de, no acórdão *Greenpeace*, o Tribunal de Justiça ter, aparentemente, deixado aberta a possibilidade de se reconhecer legitimidade em casos particulares em que a jurisprudência implicaria, de outro modo, uma denegação de justiça⁶⁶ pode também ser entendido como um reconhecimento da natureza problemática desta jurisprudência. Um apoio mais explícito desta posição encontra-se na contribuição do Tribunal de Justiça para a conferência intergovernamental que levou à adopção do Tratado de Amesterdão⁶⁷, onde se declara que «[p]odemos, no entanto, interrogar-nos sobre se o recurso de anulação previsto no artigo 173.º do Tratado CE e nas disposições correspon-

60 — Processo C-358/89, já referido na nota 5.

61 — Acórdão de 18 de Maio de 1994 (C-309/89, *Colect.*, p. I-1853).

62 — Acórdão *Antillean Rice Mills*, já referido na nota 4, n.º 46.

63 — *Ibidem*, n.º 49.

64 — N.º 21.

65 — N.º 22.

66 — V. n.º 35 *supra*.

67 — Relatório do Tribunal de Justiça sobre certos aspectos da aplicação do Tratado da União Europeia, Luxemburgo, Maio de 1995.

dentes dos outros Tratados, que os particulares apenas podem utilizar contra os actos que lhes digam directa e individualmente respeito, será suficiente para lhes garantir uma protecção judicial efectiva contra as violações dos seus direitos fundamentais que possam resultar da actividade legislativa das instituições»⁶⁸.

85. Em segundo lugar, a jurisprudência sobre a legitimidade de recorrentes particulares é cada vez menos compatível com as normas administrativas dos Estados-Membros, tal como tem sido referido na doutrina por vários autores⁶⁹. Assim, o direito francês e os sistemas nele baseados têm utilizado a expressão «acte faisant grief», pelo que, na prática, qualquer pessoa afectada negativamente por uma medida tem legitimidade para a impugnar; a noção «intérêt pour agir» tem sido interpretada extensivamente⁷⁰. No direito inglês, o requisito jurisdicional de um «sufficient interest» de um particular para requerer um controlo jurisdicional só raramente tem constituído um obstáculo ao acesso ao tribunal⁷¹.

86. Noutras áreas, os princípios básicos do controlo jurisdicional têm seguido o modelo de leis dos Estados-Membros. O direito comunitário protege assim eficazmente princípios fundamentais decorrentes de normas nacionais — princípios tais como o da proporcionalidade, da igualdade, das expectativas legítimas, da segurança jurídica e dos direitos humanos fundamentais. Todavia, no tocante à legitimidade, a posição do particular é muito mais restrita do que em muitos dos sistemas jurídicos nacionais, senão todos. É uma situação paradoxal, tendo em conta, especialmente, a preocupação constante com a falta de legitimidade democrática plena da legislação comunitária, que expõe a Comunidade a um risco de resistência por parte dos órgãos jurisdicionais nacionais, que não deve esquecer-se, têm repetidamente realçado a sua determinação em garantir que os desenvolvimentos do direito comunitário não subverterão a tutela jurisdicional dos particulares⁷².

87. Poderá arguir-se que alguns sistemas jurídicos nacionais estabelecem uma distinção entre legislação e medidas administrativas e só permitem o controlo jurisdicional de medidas administrativas por iniciativa

68 — N.º 20.

69 — V., em especial, Arnall, A., «Private applicants and the action for annulment under Article 173 of the EC Treaty», já referido na nota 6, pp. 7 a 9; Waelbroeck D., e Verheyden, A.-M., «Les conditions de recevabilité des recours en annulation des particuliers contre les actes normatifs communautaires: à la lumière du droit comparé et de la Convention des droits de l'homme», já referido na nota 6, pp. 403 a 425; Albers-Llorens, A., *Private Parties in EC Law* (1996), pp. 30 a 40; Harlow, C., «Access to justice as a human right», em *The EU and Human Rights*, P. Alston (ed.) (1999), p. 187, p. 193.

70 — V. Chapus, R., *Droit du contentieux administratif* (9.ª ed., 2001), pp. 419 a 457.

71 — V. De Smith, Woolf e Jowell, *Judicial Review of Administrative Action* (1993), pp. 106 a 127.

72 — V., em especial, os acordãos do Hojesteret dinamarquês no processo Hanne Norup Carlsen c. Statsminister Poul Nyrup Rasmussen (UfR 1999 H 800); o acordão do Bundesverfassungsgericht alemão no processo Brunner c. The European Union Treaty (2 BvR 2134/92 e 2 BvR 2159/92, BVerfGE 89, p. 153); e da Corte Costituzionale italiana no processo Fragn SpA c. Amministrazione delle Finanze [decisão 232 de 21 April 1989, (1989) 72 RDJ].

de particulares. Uma vez que as medidas comunitárias gerais são análogas, quanto aos seus efeitos, à legislação, não é necessário o seu controlo por iniciativa de particulares.

constitucionais. Noutros Estados-Membros, tais como a Dinamarca, a Grécia, a Irlanda⁷⁵, Portugal e a Suécia, a impugnação da legalidade da legislação pode ser suscitada perante os tribunais comuns e por eles decidida.

88. Não aceito esta objecção.

89. Embora possa ser verdade que o acesso ao controlo jurisdicional da legislação esteja geralmente sujeito a condições mais restritas do que o controlo de medidas administrativas, as leis dos Estados-Membros não *impedem*, geralmente, os particulares de impugnar legislação que viole direitos constitucionalmente consagrados ou princípios fundamentais de direito⁷³. Em certos Estados-Membros, tais como a Áustria, a Bélgica, a Alemanha e a Espanha (e alguns dos estados que presentemente pedem a sua adesão à União Europeia⁷⁴) a legislação pode ser directamente impugnada pelos particulares perante os tribunais

90. As restrições ao acesso ao controlo jurisdicional da legislação existentes nos Estados-Membros baseiam-se, além disso, em duas premissas essenciais: as normas nacionais estabelecem geralmente uma distinção clara entre legislação e medidas administrativas, e a legislação é sistematicamente adoptada através de procedimentos legítimos mais democráticos do que as medidas administrativas. Pelo contrário, os Tratados comunitários não estabelecem uma «hierarquia normativa» clara⁷⁶ e, enquanto o Tratado CE estabelece uma distinção entre medidas de base e medidas de execução⁷⁷, aquelas não são sistematicamente adoptadas através de um procedimento legítimo mais democrático do que

73 — V. L. Favoreu e J. Jolowicz (editores), *Le contrôle juridictionnel des lois* (1986); A. Brewer-Carias, *Judicial Review in Comparative Law* (1989).

74 — Brunner, G., «Development of a constitutional judiciary in Eastern Europe», *Review of Central and East European Law* 1992, p. 535; Schwartz, H., «The new East European constitutional courts», *Michigan journal of international law* 1992, p. 741; M. Verdussen (ed.), *La justice constitutionnelle en Europe centrale* (1997).

75 — Nos termos do artigo 34.º da Constituição irlandesa, a competência para controlar a constitucionalidade da legislação incumbe à High Court, com possibilidade de recurso para a Supreme Court.

76 — A falta de uma hierarquia normativa no direito comunitário foi referida, aquando da adopção do Tratado da União Europeia, numa declaração anexa à Acta Final. A Declaração n.º 16 relativa à hierarquia dos actos comunitários indica que «[...] a Conferência Intergovernamental que será convocada em 1996 analisará em que medida será possível rever a classificação dos actos comunitários de modo a estabelecer uma hierarquia adequada das diferentes categorias de normas».

77 — Artigo 202.º CE.

estas últimas. Por exemplo, um regulamento de base adoptado pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu pode confiar ao Conselho ou à Comissão a tarefa de adoptar medidas de execução. A escolha da instituição de execução pode afectar os procedimentos através dos quais as medidas de execução serão adoptadas e a sua legitimidade democrática. Além disso, se o Parlamento Europeu desempenha um papel cada vez mais importante no processo legislativo comunitário, os seus poderes variam em função da área do Tratado em questão.

91. Também não se pode alegar, por analogia com a situação em certos Estados-Membros em que a fiscalização da legislação se limita ao tribunal constitucional, que a fiscalização de medidas gerais deva caber exclusivamente ao Tribunal de Justiça, com exclusão do Tribunal de Primeira Instância. O Tribunal de Primeira Instância tem já competência para controlar medidas gerais, quer em acções de indemnização quer em recursos por ilegalidade.

92. Acresce que, no preâmbulo da decisão que instituiu o Tribunal de Primeira Instância⁷⁸, o legislador comunitário declarou que «é necessário, para manter a qualidade e a eficácia do controlo judiciário na ordem

jurídica comunitária, permitir que o Tribunal [de Justiça] concentre a sua actividade na função essencial que consiste em assegurar a interpretação uniforme do direito comunitário»⁷⁹; e que a função do Tribunal de Primeira Instância era «melhorar a protecção judiciária dos interessados»⁸⁰. Resulta destas declarações que o legislador comunitário visou uma repartição da competência entre o Tribunal de Primeira Instância e Tribunal de Justiça: enquanto cabia ao primeiro concentrar-se sobre o controlo da legalidade de medidas comunitárias a pedido de particulares, este último dedicar-se-ia à decisão de questões de interpretação suscitadas em pedidos de decisões a título prejudicial e ao controlo da legalidade dos acórdãos do Tribunal de Primeira Instância, exercendo assim o controlo supremo da legalidade das medidas comunitárias.

93. Embora o Tribunal de Justiça possa ter sentido que a decisão que instituiu o Tribunal de Primeira Instância não fornecia os meios necessários para implementar plenamente tal visão, uma vez que, inicialmente, conferiu a esse Tribunal competência para conhecer de recursos interpostos por particulares, ao abrigo do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, apenas em questões relacionadas com o direito da concorrência, o legislador comunitário transferiu, entretanto, do Tribunal de Justiça para o Tribunal de Primeira Instância a competência para conhecer de todos os

78 — Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom do Conselho, de 24 de Outubro de 1988, que instituiu o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias [JO L 319, p. 1].

79 — Quinto considerando do preâmbulo.

80 — Quarto considerando do preâmbulo.

recursos interpostos por particulares ao abrigo do quarto parágrafo do artigo 230.º CE⁸¹. Além disso, a proposta, no Tratado de Nice⁸², de alteração da redacção do artigo 220.º CE reconhece o Tribunal de Primeira Instância não como «associado ao Tribunal de Justiça» (artigo 225.º CE), mas sim como sendo responsável, juntamente com o Tribunal de Primeira Instância, pelo respeito do direito na interpretação e aplicação do Tratado.

94. O Tratado de Nice prevê, no novo artigo 225.º CE, que o Tribunal de Primeira Instância é competente para conhecer em primeira instância dos recursos referidos nos artigos 230.º, 232.º, 235.º, 236.º e 238.º, com excepção dos atribuídos a uma câmara jurisdicional e dos que o Estatuto reservar para o Tribunal de Justiça. Assim, em princípio, o Tribunal de Primeira Instância será competente para conhecer de todos os recursos de anulação, independentemente de serem interpostos por particulares, Estados-Membros ou instituições comunitárias. A função do Tribunal de Primeira Instância como tribunal comum de controlo da legalidade, sujeito a recurso para o Tribunal de Justiça, será, assim, significativamente aumentada.

81 — V. Decisão 93/350/CECA, CEE, Euratom do Conselho, de 8 de Junho de 1993, que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom, que institui o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 144, p. 21; Decisão 94/149/CECA, CE, Euratom do Conselho, de 7 de Março de 1994, que altera a Decisão 93/350/Euratom, CECA, CEE que altera a Decisão 88/591/CECA, CEE, Euratom, que institui o Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias (JO L 66, p. 29).

82 — Já referido na nota 57.

95. Com vista à aplicação destas disposições, o Tribunal de Justiça propôs, num recente documento de trabalho, que recursos de anulação interpostos pelos Estados-Membros ou por instituições comunitárias, ou pelo Banco Central Europeu, no caso de serem contra o Parlamento ou o Conselho, ou conjuntamente contra o Parlamento e Conselho, deveriam ser reservados para o Tribunal de Justiça nos termos do Estatuto. Estes processos devem ser reservados para o Tribunal de Justiça, nos termos da proposta deste Tribunal, para preservar a sua «quase função constitucional» de controlo da «actividade legislativa de base» da Comunidade («l'activité normative de base»). Contudo, «no sentido de evitar o retrocesso no processo anterior de transferência para o Tribunal de Primeira Instância de recursos interpostos por particulares e empresas, a proposta limita-se aos recursos dos Estados-Membros, das instituições comunitárias e do Banco Central Europeu».

96. Em minha opinião, independentemente das decisões que vierem a ser tomadas em relação à distribuição entre o Tribunal de Justiça e o Tribunal de Primeira Instância dos recursos interpostos por um Estado-Membro, uma instituição comunitária ou pelo Banco Central Europeu, a estas decisões não pode ser permitido que afectem a exigência distinta e primordial de que os particulares devem ter o direito de impugnar qualquer medida da Comunidade que os prejudique. Se, como me parece correcto, esta impugnação for feita através de recurso para o Tribunal de Primeira Ins-

tância, a função «quase constitucional» do Tribunal de Justiça será mantida pela sua competência de instância de recurso. Na verdade, esta função aumentará se aos particulares for permitido impugnar no Tribunal de Primeira Instância medidas gerais, com possibilidade de recurso para o Tribunal de Justiça.

97. Um desenvolvimento final que, na minha opinião, sugere a necessidade de reconsiderar a jurisprudência sobre decisões que digam individualmente respeito a uma pessoa é a jurisprudência evolutiva do Tribunal de Justiça quanto ao princípio da tutela efectiva perante os órgãos jurisdicionais nacionais dos direitos decorrentes do direito comunitário. Embora esse princípio tenha sido enunciado em 1986, no acórdão Johnston⁸³, as suas implicações só gradualmente se têm revelado na jurisprudência posterior do Tribunal de Justiça⁸⁴. Resulta agora claramente dos acórdãos Factortame⁸⁵ e Verholen⁸⁶ que o princípio da tutela jurisdicional efectiva pode exigir aos órgãos jurisdicionais nacionais que controlem todas as medidas legislativas nacionais, que decretem medidas provisórias e que reconheçam aos particulares legitimidade activa, mesmo nos casos em que não a teriam ao abrigo do direito nacional.

98. Parte da doutrina tem confrontado os elevados níveis que a jurisprudência do Tribunal de Justiça impõe assim aos sistemas jurídicos nacionais com o limitado acesso dos particulares aos tribunais comunitários⁸⁷. Embora possa ser demasiado severo falar a este respeito de «dois pesos e duas medidas», não se pode negar que as estritas normas de legitimidade do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, tal como são actualmente interpretadas pelo Tribunal de Justiça, e os argumentos textuais e históricos invocados pelo Conselho e pela Comissão para as justificar, parecem cada vez mais insustentáveis à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça quanto ao princípio da tutela jurisdicional efectiva⁸⁸.

99. Assim, chegou a ocasião correcta para reconsiderar a interpretação estrita do quarto parágrafo do artigo 230.º CE que — ao encorajar os recorrentes particulares a submeter questões de validade à apreciação do Tribunal de Justiça através do artigo 234.º CE — tem como efeito retirar processos do Tribunal de Primeira Instância instituído para deles conhecer, e melhorar a tutela jurisdicional dos interesses particulares.

83 — Processo 222/84, já referido na nota 30.

84 — V., em especial, os acórdãos do Tribunal de Justiça de 15 de Outubro de 1987, UNECTEF/Heylens (222/86, Colect., p. 4097); de 3 de Dezembro de 1992, Borelli (C-97/91, Colect., p. I-6313); de 11 de Janeiro de 2001, Kofisa Italia (C-1/99, Colect., p. I-207); e de 11 de Janeiro de 2001, Siples (C-226/99, Colect., p. I-277).

85 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de Junho de 1990 (C-213/89, Colect., p. I-2433, n.º 19 a 22).

86 — Acórdão de 11 de Julho de 1991 (C-87/90, C-88/90 e C-89/90, Colect., p. I-3757, n.º 23 e 24).

87 — V. Caranta, R., «Judicial protection against Member States: a new *ius commune* takes shape», *Common Market Law Review* 1995, p. 703, em especial pp. 724 a 725. Do mesmo modo, Harlow, C., «Towards a theory of access for the European Court of Justice», *Yearbook of European Law* 1992, p. 213, em especial pp. 228 a 229; Kilpatrick, C., «The future of remedies in Europe», *The Future of Remedies in Europe*, C. Kilpatrick, T. Novitz e P. Skidmore (editores) (2000), p. 9; Ward, A., *Judicial Review and the Rights of Private Parties in EC Law* (2000), p. 242; Arnulf, A., artigo já referido na nota 54.

88 — Note-se, a este respeito, que o Tribunal de Justiça rejeitou explicitamente a possibilidade de «dois pesos e duas medidas» no contexto das medidas provisórias: v. Zuckerfabrik Süderdithmarschen, já referido na nota 34, n.º 20.

Conclusão

100. A jurisprudência sobre a legitimidade dos particulares para interporem recursos perante o Tribunal de Justiça (agora perante o Tribunal de Primeira Instância) tem dado origem, ao longo dos anos, a um grande volume de discussão, em grande parte muito crítica. Não se pode negar que a admissibilidade restrita dos recursos dos particulares é geralmente considerada como um dos aspectos menos satisfatórios do sistema jurídico comunitário⁸⁹. Não é apenas a restrição ao acesso que é criticada, mas também a complexidade e a aparente incoerência que resultaram das tentativas do Tribunal de Justiça de permitir o acesso quando a abordagem tradicional levaria a uma manifesta «denegação de justiça». Assim, um dos estudos recentes mais completos e autorizados refere-se à «mancha na paisagem do direito comunitário em que a jurisprudência sobre a admissibilidade se tornou»⁹⁰. Embora possa haver dúvidas quanto ao grau de crítica que se pode levantar contra a jurisprudência, é decerto inquestionável que o acesso ao Tribunal é uma área em que, mais do que em todas as outras, é essencial que a própria lei seja clara, coerente e facilmente compreensível.

101. Sustentei nas presentes conclusões que o Tribunal de Justiça deve — em vez de considerar, com base no acórdão Greenpeace, mais uma excepção limitada à sua jurisprudência restritiva em matéria de legitimidade — reapreciar, pelo contrário, essa jurisprudência e adoptar uma interpretação mais satisfatória da noção de afectação individual.

⁸⁹ — V. nota 5 *supra*.

⁹⁰ — Arnulf, A., «Private applicants and the action for annulment since *Codorniu*», já referido na nota 6, p. 52.

102. Poderá ser útil resumir as razóns desta opinión do seguinte modo:

1) A presunção fundamental do Tribunal de Justiça de que a possibilidade de un recorrente particular desencadear un pedido de decisión a título prejudicial proporciona una tutela xurisdiccional efectiva e completa contra medidas xerais permite sérias objecções:

— num proceso de decisión a título prejudicial, o recorrente non tem dereito a decidir se o pedido é submetido, as medidas que son submetidas a controllo, nem os fundamentos de invalidez que son invocados e non tem, así, acceso ao Tribunal de Justiça; por outro lado, o órgano xurisdiccional nacional non pode, por si só, conceder a solución pretendida de declarar a invalidez da medida xeral;

— pode verificarse una denegación de xustiza en casos en que seja difícil ou imposible para o recorrente impugnar a medida xeral indirectamente (cando, por exemplo, non haja medidas de execución impugnábeis ou cando o recorrente tivesse que violar a lei para ter a posibilidade de impugnar as sancións que daí decorressem);

— a seguranga xurídica advoga a favor da posibilidade de fiscalizar una medida xeral tão cedo quanto posíbel, e non apenas despois de terem sido adoptadas medidas de execución;

— as impugnações indirectas de medidas gerais através de reenvios relativos à validade nos termos do artigo 234.º CE apresentam várias desvantagens processuais em comparação com as impugnações directas nos termos do artigo 230.º CE perante o Tribunal de Primeira Instância, no que respeita, por exemplo, à participação da instituição ou das instituições que tenham adoptado a medida, aos prazos e aos custos envolvidos, à decretação de medidas provisórias ou à possibilidade de intervenção de terceiros.

2) Estas objecções não são ultrapassadas pelo reconhecimento da legitimidade a título excepcional nos casos em que um recorrente não disponha, ao abrigo do direito nacional, da possibilidade de desencadear um pedido de decisão a título prejudicial sobre a validade da medida contestada. Tal abordagem:

— não tem suporte na letra do Tratado;

— obrigaria inevitavelmente os tribunais comunitários a interpretar e a aplicar normas de direito nacional, tarefa para a qual não têm preparação adequada nem sequer competência;

— levaria a desigualdades entre operadores de diferentes Estados-Membros e a mais uma perda de segurança jurídica.

3) Estas objecções também não são ultrapassadas pela criação de uma obrigação para os Estados-Membros de garantir que os reenvios relativos à validade de medidas comunitárias gerais estão disponíveis nos seus sistemas jurídicos. Tal abordagem:

— deixaria sem solução a maior parte dos problemas da situação actual tais como a falta de uma via de recurso, por direito próprio, os atrasos e custos desnecessários em prejuízo do recorrente ou a decretação de medidas provisórias;

— seria difícil de vigiar e executar; e

— exigiria uma profunda ingerência na autonomia processual nacional.

4) A única solução satisfatória consiste, portanto, em reconhecer que **uma medida comunitária diz individualmente respeito a uma pessoa quando afecta ou é susceptível de afectar negativa e substancialmente os seus interesses**. Esta solução apresenta as seguintes vantagens:

— resolve todos os problemas acima indicados: os recorrentes beneficiam de um verdadeiro direito de acesso directo a um tribunal que pode decretar uma solução, evitam-se os casos de eventual denegação de justiça e a tutela jurisdicional é melhorada de várias maneiras;

— resolve também a anomalia existente na jurisprudência actual segundo a qual quanto maior for o número de pessoas afectadas menos provável é a existência de um controlo jurisdiccional efectivo;

— as normas cada vez mais complexas e imprevisíveis em matéria de legitimidade são substituídas por um teste muito mais simples que, nos processos submetidos à apreciação dos tribunais comunitários, desloca a ênfase das questões meramente formais de admissibilidade para as questões de fundo;

— tal reinterpretação segue a tendência geral da jurisprudência de alargar o âmbito da tutela jurisdiccional em resposta ao aumento dos poderes das instituições comunitárias (acórdãos ERTA, Os Verdes, Chernobyl);

5) As objecções ao alargamento da legitimidade não são convincentes. Em especial:

— a letra do artigo 230.º CE não a impede;

— não se pode justificar o isolamento de medidas potencialmente ilegais de uma fiscalização jurisdiccional com fundamento em eficácia administrativa ou legislativa: a protecção do processo legislativo tem que ser atingida através de critérios substantivos de fiscalização adequados;

- o receio de sobrecarregar o Tribunal de Primeira Instância parece exagerado, uma vez que o prazo previsto no quinto parágrafo do artigo 230.º CE e o requisito da afectação directa impedirão um aumento insuperável da carga de processos; existem meios processuais para tratar um aumento mais limitado de processos.
- 6) A objecção principal pode ser a de que a jurisprudência tem sido constante desde há muitos anos. Há, todavia, várias razões pelas quais chegou a ocasião correcta para uma mudança. Em especial:
- a jurisprudência em muitos casos de fronteira não é constante e, de qualquer modo, tem sido liberalizada nos últimos anos, daí resultando que as decisões sobre admissibilidade se têm tornado cada vez mais complexas e imprevisíveis;
 - a jurisprudência afasta-se cada vez mais dos desenvolvimentos mais liberais na legislação dos Estados-Membros;
 - a instituição do Tribunal de Primeira Instância, e a progressiva transferência para este Tribunal de todos os recursos interpostos por particulares, tornam cada vez mais adequado alargar a legitimidade dos particulares para impugnar medidas gerais;
 - a jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o princípio da tutela jurisdiccional efectiva perante os órgãos jurisdicionais nacionais dificulta cada vez mais a justificação de estritas restrições à legitimidade perante os tribunais comunitários.

103. Por todas estas razões, concluo que se deve considerar que uma medida comunitária diz individualmente respeito a uma pessoa, na acepção do quarto parágrafo do artigo 230.º CE, quando, em razão das circunstâncias particulares desta, a medida afecta ou é susceptível de afectar negativa e substancialmente os seus interesses.

104. Uma vez que o despacho recorrido do Tribunal de Primeira Instância se baseia numa interpretação mais restritiva da noção de afectação individual, entendo que deve ser anulado. A questão de saber se o recurso da UPA é admissível deve, todavia, ser decidida — em conformidade com o acórdão proferido no presente processo — pelo Tribunal de Primeira Instância.

105. À luz desta conclusão, não é necessário apreciar os outros fundamentos da UPA, no sentido de que a fundamentação constante dos n.ºs 61 a 64 do despacho recorrido é insuficiente ou contraditória, e assenta numa interpretação incorrecta dos argumentos da UPA.

106. A UPA declara não pedir condenação nas despesas, pelo que entendo que o Tribunal de Justiça deve:

- 1) anular o despacho recorrido;
- 2) declarar que a UPA, o Conselho e a Comissão suportarão as suas respectivas despesas.