



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NILO JÄÄSKINEN
apresentadas em 8 de maio de 2014¹

Processos apensos C-401/12 P a C-403/12 P

**Conselho da União Europeia
Parlamento Europeu
Comissão Europeia
contra
Vereniging Milieudefensie e**

Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus — Artigo 2.º, n.º 1, alínea g), e artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 — Pedido de reexame interno — Inadmissibilidade — Exceção de ilegalidade — Fiscalização da validade do direito derivado da União relativamente a um acordo internacional — Jurisprudência decorrente dos acórdãos Fediol/Comissão e Nakajima/Conselho — Condições da invocabilidade direta das normas convencionais»

Índice

I —	Introdução	2
II —	Antecedentes do litígio e acórdão recorrido	4
III —	Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça	5
IV —	Quanto ao fundamento da fiscalização da legalidade das normas de direito derivado à luz do direito internacional convencional (primeiro fundamento dos recursos)	6
	A — Argumentos das partes	6
	B — Quanto aos efeitos do direito internacional no direito da União	7
	C — Quanto ao acórdão recorrido	11
V —	Quanto à solução alternativa com vista à fiscalização da legalidade — justificanço da remessa do processo ao Tribunal Geral	13

¹ — Língua original: francês.

A — Quanto à invocabilidade direta das normas convencionais para efeitos da fiscalização da legalidade do direito derivado da União	13
1. Quanto ao «efeito direto» como filtro da fiscalização da legalidade	13
2. Quanto à adaptação das condições exigidas para efeitos da invocabilidade direta	15
B — O artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus como norma de referência para efeitos da fiscalização da legalidade	18
VI — Análise subsidiária quanto à fiscalização da legalidade	20
A — Observações preliminares	20
B — Argumentos desenvolvidos pela Comissão no âmbito do segundo fundamento	20
C — Quanto à existência de uma fiscalização das violações do direito do ambiente no âmbito da Convenção de Aarhus	21
D — Quanto ao alcance da fiscalização das infrações ao direito do ambiente no Regulamento de Aarhus	24
E — Reflexões complementares	28
VII — Quanto ao recurso subordinado	28
VIII — Conclusão	29

I — Introdução

1. A presente série de recursos suscita questões fundamentais para a ordem jurídica da União Europeia. Com efeito, inserindo-se em questões de carácter constitucional, reflete uma tensão entre, por um lado, a necessidade de preservar a autonomia do direito da União e, por outro, a vontade de respeitar compromissos internacionais decorrentes de acordos de que a União é parte.

2. A especificidade dos presentes processos reside na circunstância de a convenção internacional em questão, a saber, a Convenção sobre o acesso à informação, a participação do público no processo de tomada de decisão e o acesso à justiça em matéria de ambiente (a seguir, «Convenção de Aarhus»), aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005² visar, nomeadamente, criar direitos processuais especiais a favor das organizações de proteção do ambiente, para proteger, no interesse geral, o ambiente, entendido como bem comum. Esta situação ultrapassa assim a dicotomia entre os sujeitos públicos e os particulares, que constitui o prisma tradicionalmente utilizado na análise dos efeitos internos das obrigações convencionais³.

2 — JO L 124, p. 1.

3 — Os presentes recursos estão estreitamente associados a uma segunda série de recursos, nos processos Conselho e Comissão/Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P e C-405/12 P), nos quais apresentarei as minhas conclusões também nesta data.

3. No contexto particular da Convenção de Aarhus, o Tribunal de Justiça é, assim, convidado a repensar as condições de invocabilidade⁴ das disposições do direito convencional internacional perante os órgãos jurisdicionais da União no âmbito de processos de anulação para efeitos da fiscalização da legalidade do direito derivado da União.

4. A presente série de processos tem origem na sobreposição de duas disposições, uma de direito internacional convencional e a outra de direito derivado da União, que têm por objetivo dar execução à convenção em questão.

5. Com efeito, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, relativo ao «acesso à justiça», prevê que, «sem prejuízo dos processos de recurso referidos nos n.ºs 1 e 2, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.» O alcance desta disposição é precisado no n.º 4 do mesmo artigo, o qual exige, nomeadamente, que os processos referidos no n.º 3 proporcionem soluções eficazes e adequadas, incluindo, se necessário, a reparação injuntiva do direito, e sejam justos, equitativos, céleres e não exageradamente dispendiosos.

6. A aplicação às instituições e aos órgãos da União das disposições da Convenção de Aarhus é regida pelo Regulamento (CE) n.º 1367/2006⁵ (a seguir «Regulamento de Aarhus»). Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do referido regulamento, relativo ao processo de «reexame interno de atos administrativos», «qualquer organização não-governamental que satisfaça os critérios enunciados no artigo 11.º [6] tem o direito de requerer um reexame interno às instituições ou órgãos comunitários que tenham aprovado atos administrativos ao abrigo da legislação ambiental ou que, em caso de alegada omissão administrativa, deveriam ter aprovado tais atos». Em contrapartida, o conceito de «ato administrativo», na aceção deste regulamento, encontra-se definido no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento de Aarhus, como «qualquer medida de carácter individual tomada por uma instituição ou órgão comunitário ao abrigo da legislação ambiental e com efeitos externos juridicamente vinculativos». O legislador da União excluiu, assim, os atos de alcance geral do âmbito da fiscalização que pode ser iniciada pelas organizações de proteção do ambiente.

7. No acórdão *Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Comissão* (T-396/09, EU:T:2012:301, a seguir «acórdão recorrido»), o Tribunal Geral procedeu à fiscalização da legalidade do Regulamento de Aarhus à luz da Convenção de Aarhus, baseando-se na jurisprudência decorrente dos acórdãos *Fediol/Comissão* e *Nakajima/Conselho*, relativa a disposições do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (a seguir «GATT») e do Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio (a seguir «Acordo OMC»)⁷.

8. Embora o acórdão do Tribunal Geral me pareça, por esta razão, enfermar de um erro de direito que deve levar à sua anulação, não deixa de ser verdade que o aspeto essencial deste erro diz respeito às condições de invocabilidade das normas convencionais estabelecidas pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência, as quais não parecem constituir um conjunto completamente coerente. Segundo esta

4 — Tal como foi proposto pelo advogado-geral M. Poiares Maduro nas conclusões que apresentou no processo que deu origem ao acórdão *FIAMM e o./Conselho e Comissão* (C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476), convém, do ponto de vista terminológico, evocar o efeito direto no âmbito da execução do direito da União nos Estados-Membros e a «invocabilidade direta» relativamente às normas internacionais convencionais. V. também *Dutheil de la Rochère, J.*, — «L'effet direct des accords internationaux», em *Court of Justice and the Construction of Europe*, 2013.

5 — Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus às instituições e órgãos comunitários (JO L 264, p. 13). Nos termos do artigo 1.º do referido regulamento, este tem por objetivo contribuir para a aplicação das obrigações decorrentes da Convenção de Aarhus, estabelecendo regras destinadas a aplicar as disposições da Convenção às instituições e aos órgãos comunitários, nomeadamente concedendo acesso à justiça em matéria de ambiente a nível comunitário nas condições estabelecidas no regulamento.

6 — É pacífico que as organizações recorridas no presente recurso satisfazem estes critérios.

7 — Acórdãos *Fediol/Comissão* (70/87, EU:C:1989:254) e *Nakajima/Conselho* (C-69/89, EU:C:1991:186).

jurisprudência, para poder constituir um critério de validade de um ato do direito da União, uma norma de uma convenção deve ser nomeadamente incondicional e suficientemente precisa e, assim, estar dotada de efeito direto⁸. Ora, ao procurar, corretamente, uma solução que permita verificar a conformidade do Regulamento de Aarhus com a Convenção de Aarhus, o Tribunal Geral tentou manifestamente furtar-se a esta condição⁹. Pela minha parte, entendo que a mensagem que o Tribunal Geral assim enviou deve ser ouvida com atenção.

9. Por conseguinte, se o Tribunal de Justiça partilhar da minha análise de que o Tribunal Geral cometeu um erro, afiguram-se-lhe as seguintes alternativas. Caso não tenha dúvidas, será possível manter a continuidade da jurisprudência consagrada no acórdão Intertanko e o.¹⁰, que subordina a possibilidade de uma fiscalização da validade ao critério do efeito direto e desse modo encerrar definitivamente as vias da fiscalização da legalidade do direito interno que dá execução ao artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, tanto ao nível da União como ao dos Estados-Membros.

10. Contudo, parece-me preferível, pelas razões que exporei, que o Tribunal de Justiça opte por uma adaptação das condições de invocabilidade, nomeadamente à semelhança da abordagem adotada no acórdão dito «Biotech»¹¹, o qual excluiu expressamente que o efeito direto seja uma condição universal de invocabilidade no âmbito da fiscalização da legalidade.

11. Consequentemente, mesmo em caso de remessa do processo ao Tribunal Geral, uma flexibilização das condições de invocabilidade permitiria a este órgão verificar, fundando-se em bases adequadas, se, ao adotar o Regulamento de Aarhus, o legislador comunitário concedeu aos particulares um grau de proteção jurisdicional suficiente à luz da Convenção de Aarhus.

II — Antecedentes do litígio e acórdão recorrido

12. Os processos têm origem numa decisão da Comissão Europeia de 7 de abril de 2009¹², através da qual esta concedeu ao Reino dos Países Baixos uma derrogação temporária às obrigações previstas na Diretiva 2008/50/CE, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa¹³ (a seguir «decisão de derrogação»).

8 — V. acórdãos Pabst & Richarz (17/81, EU:C:1982:129, n.º 27); Demirel (12/86, EU:C:1987:400, n.º 14), bem como conclusões do advogado-geral M. Darmon neste mesmo processo (EU:C:1987:232, n.º 18). V., também, acórdãos Racke (C-162/96, EU:C:1998:293, n.º 31), IATA e ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10; n.º 39); Air Transport Association of America e o. (C-366/10, EU:C:2011:864, n.º 54), e Z (C-363/12, EU:C:2014:159, n.º 84 a 86).

9 — V. acórdão Lesoochranárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125), em que o Tribunal de Justiça declarou que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não tem efeito direto.

10 — Este acórdão (C-308/06, EU:C:2008:312, n.º 42 a 45) tem a seguinte redação: «Resulta do artigo 300.º, n.º 7, CE que as instituições [da Comunidade] estão vinculadas pelos acordos celebrados por esta e, por conseguinte, que estes acordos primam sobre os atos de direito comunitário derivado. Daqui resulta que a validade de um ato comunitário derivado pode ser afetada devido à incompatibilidade deste último com essas regras do direito internacional. [...] o Tribunal de Justiça verifica, assim, em aplicação do artigo 234.º CE, a validade do ato comunitário em causa à luz de todas as regras do direito internacional, desde que estejam preenchidas duas condições. Em primeiro lugar, a Comunidade deve estar vinculada por essas regras. Em segundo lugar, o Tribunal só pode proceder ao exame da validade [...] quando a natureza e a sistemática deste a isso não se oponham e quando, por outro lado, as suas disposições se revelem, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas».

11 — Acórdão Países Baixos/Parlamento e Conselho (dito «Biotech») (C-377/98, EU:C:2001:523, n.º 52 a 54). «Assim, em princípio, a legalidade de um ato comunitário não depende da sua conformidade com uma convenção internacional na qual a Comunidade não é parte [...]. A sua legalidade também não poderia ser apreciada à luz de instrumentos de direito internacional que, como o acordo OMC e os acordos TRIPs e OTC [...]. Mas esta exclusão não é aplicável à [Convenção sobre a Diversidade Biológica, assinada no Rio de Janeiro em 5 de junho de 1992 (CDB)] que, diferentemente do acordo OMC, não se baseia, em sentido estrito, no princípio da reciprocidade e das vantagens mútuas. A supor, como sustenta o Conselho, que a CDB contém disposições desprovidas de efeito direto, no sentido de que não criam direitos que os particulares possam invocar diretamente em justiça, esta circunstância não constitui um obstáculo ao controlo jurisdicional das obrigações que vinculam a Comunidade enquanto parte no referido acordo».

12 — Decisão C(2009) 2560 final.

13 — Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008 (JO L 152, p. 1).

13. Por carta de 18 de maio de 2009, a Vereniging Milieudefensie e a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht (a seguir «organizações de proteção do ambiente») apresentaram à Comissão um pedido de reexame interno da decisão de derrogação, em conformidade com o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento de Aarhus. Através da sua decisão C(2009) 6121, de 28 de julho de 2009 (a seguir «decisão de inadmissibilidade»), a Comissão indeferiu este pedido, declarando-o inadmissível com fundamento na circunstância de a decisão de derrogação não ser uma medida de alcance individual e de não poder, conseqüentemente, ser objeto do reexame interno previsto no Regulamento de Aarhus. As organizações de proteção do ambiente interpuseram, por conseguinte, um recurso no Tribunal Geral.

14. No acórdão recorrido, depois de julgar improcedente o fundamento das organizações que visava qualificar a decisão de derrogação de medida individual, o Tribunal Geral acolheu uma exceção de ilegalidade invocada pelas referidas organizações relativamente ao artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento de Aarhus, lido em conjugação com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), deste mesmo regulamento, relativo à incompatibilidade destas disposições com a Convenção de Aarhus. Conseqüentemente, a pedido das organizações de proteção do ambiente, o Tribunal Geral anulou a decisão de inadmissibilidade.

15. Para uma descrição pormenorizada da matéria de facto e da tramitação processual na origem do litígio, remete-se para a exposição que consta do acórdão recorrido.

III — Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça

16. Através do seu recurso interposto em 3 de setembro de 2012 (processo C-401/12 P), o Conselho da União Europeia pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, que negue integralmente provimento ao recurso de anulação interposto pelas recorrentes em primeira instância e que condene estas últimas conjunta e solidariamente nas despesas.

17. Através do seu recurso interposto em 24 de agosto de 2012 (processo C-402/12 P), o Parlamento Europeu pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, que negue provimento quanto ao mérito ao recurso de anulação em primeira instância e que condene as recorrentes em primeira instância nas despesas do presente recurso.

18. Através do seu recurso interposto em 27 de agosto de 2012 (processo C-403/12 P), a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, que decida do mérito da causa e negue provimento ao recurso de anulação da decisão de inadmissibilidade, bem como que condene as recorrentes em primeira instância nas despesas da Comissão efetuadas em primeira instância e no âmbito do presente recurso.

19. Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2012, os processos C-401/12 P, C-402/12 P e C-403/12 P foram apensos para efeitos das fases escrita e oral bem como do acórdão.

20. Em 25 de fevereiro de 2012, as organizações de proteção do ambiente apresentaram uma resposta ao recurso. Na sequência do pedido de regularização de 1 de março de 2012, as referidas partes apresentaram um recurso subordinado, nos termos do artigo 176.º, n.º 2, do Regulamento de Processo.

21. O Conselho, o Parlamento, a Comissão, as organizações de proteção do ambiente bem como o Governo checo¹⁴ foram ouvidos na audiência de 10 de dezembro de 2013.

14 — O pedido de intervenção do Governo checo em apoio da Comissão foi apresentado depois de ter expirado o prazo previsto. A intervenção só foi admitida para efeitos da fase oral.

IV — Quanto ao fundamento da fiscalização da legalidade das normas de direito derivado à luz do direito internacional convencional (primeiro fundamento dos recursos)

A — Argumentos das partes

22. Através dos seus primeiros fundamentos, o Conselho, o Parlamento e a Comissão sustentam, essencialmente, que não pode haver nenhuma fiscalização da validade do Regulamento de Aarhus no caso em apreço, devido à inexistência de efeito direto do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus conforme reconhecido pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Lesoochranárske zoskupenie*¹⁵, bem como devido ao facto de as condições estabelecidas na jurisprudência do Tribunal de Justiça, para admitir uma fiscalização da legalidade dos atos de direito derivado, serem de carácter excecional. Consequentemente, ao afastar a abordagem que decorre do acórdão *Lesoochranárske zoskupenie* e ao tomar como base a jurisprudência decorrente dos acórdãos *Fediol/Comissão* e *Nakajima/Conselho*¹⁶, que abre uma possibilidade de fiscalização da legalidade dos atos de direito derivado em casos excecionais, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito.

23. Os autores dos presentes recursos do acórdão do Tribunal Geral concordam, a este respeito, que, devendo as exceções ser interpretadas restritivamente¹⁷, as disposições do Regulamento de Aarhus não satisfazem, de modo nenhum, as condições estabelecidas na jurisprudência *Fediol/Comissão* e *Nakajima/Conselho*.

24. Segundo o Conselho, o acórdão *Fediol/Comissão* visa a hipótese de um ato da União remeter expressamente para disposições específicas de um acordo internacional. Não é esse o caso do Regulamento de Aarhus, dado que a mera referência, através de um ato de direito derivado, para um instrumento internacional não basta para justificar que tal ato possa ser sujeito a uma fiscalização jurisdicional à luz desse instrumento. De igual modo, o Tribunal Geral não se podia ter baseado no acórdão *Nakajima/Conselho*, que tinha por objeto uma situação diferente daquela em que o ato do direito da União visa dar execução a uma obrigação «específica» do acordo internacional.

25. O Parlamento partilha desta análise do acórdão *Fediol/Comissão*. No que respeita ao acórdão *Nakajima/Conselho*, o Parlamento salienta que esta jurisprudência tem um âmbito de aplicação muito limitado¹⁸ e visa os casos em que a União decide «dar execução» a «uma obrigação específica». Não se trata, assim, de a União cumprir as suas obrigações internacionais em geral quando dispõe de uma margem de discricionariedade quanto ao modo de cumprir as obrigações que lhe incumbem por força de um determinado acordo internacional¹⁹, mas de dar execução a um acordo que impõe à União uma obrigação positiva de agir num determinado sentido e que não lhe deixa nenhuma margem de discricionariedade²⁰.

26. A Comissão, por seu lado, acrescenta que o acórdão *Nakajima/Conselho* tem origem nos processos antidumping e que, na prática, foi aplicado, na jurisprudência do Tribunal de Justiça, quase exclusivamente a casos de fiscalização, por via incidental, da conformidade dos regulamentos antidumping da União com as disposições dos códigos antidumping do GATT de 1979 e de 1994. Segundo a Comissão, não é possível interpretar o referido acórdão no sentido de que se aplica a todos os casos em que a União adota uma medida para cumprir as suas obrigações no âmbito de convenções internacionais.

15 — EU:C:2011:125.

16 — EU:C:1989:254 e EU:C:1991:186.

17 — V., neste sentido, acórdão *Chiquita Brands e o./Comissão* (T-19/01, EU:T:2005:31, n.º 117).

18 — O da regulamentação *antidumping*, com exceção do domínio em questão no acórdão *Itália/Conselho* (C-352/96, EU:C:1998:531), que dizia respeito às regras do GATT.

19 — Acórdãos *Alemanha/Conselho* (C-280/93, EU:C:1994:367, n.º 111); *Portugal/Conselho* (C-149/96, EU:C:1999:574, n.º 51), e *Van Parys* (C-377/02, EU:C:2005:121, n.ºs 39 a 42).

20 — Acórdão *Chiquita Brands e o./Comissão* (EU:T:2005:31, n.ºs 125 a 169).

27. Na sua resposta aos presentes recursos, as organizações de proteção do ambiente pedem ao Tribunal de Justiça que «confirme o acórdão recorrido, corrigindo ou não a sua fundamentação; negue provimento aos recursos interpostos pela Comissão, pelo Conselho e pelo Parlamento na sua íntegra». Consideram que a natureza e o objeto da Convenção de Aarhus não obstam à fiscalização da validade e que as condições do acórdão Fediol/Comissão estão satisfeitas no caso em apreço, dado que o Regulamento de Aarhus contém várias referências a esta convenção.

B — Quanto aos efeitos do direito internacional no direito da União

28. Já foi dito que, para compreender e apreciar as atitudes dos órgãos jurisdicionais nacionais face aos acordos internacionais, era necessário aprofundar a análise até às bases constitucionais do Estado²¹. Esta exigência impõe-se ainda mais nos presentes processos, dado que o Tribunal de Justiça deve precisar as normas de referência aplicáveis à fiscalização da legalidade dos efeitos internos da Convenção de Aarhus na ordem jurídica da União, embora, durante décadas, a jurisprudência relativa às relações entre o direito internacional e direito da União tenha estabelecido princípios cuja aplicação nem sempre é inequívoca.

29. Como já referi, considero que, ao aplicar ao caso em apreço a jurisprudência decorrente dos acórdãos Fediol/Comissão e Nakajima/Conselho, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, dado que estes acórdãos consagram uma exceção limitada, estabelecida no âmbito da jurisprudência sobre os Acordos do GATT e OMC, e não uma abordagem geral relativamente à fiscalização da legalidade do direito da União. Porém, para ilustrar esta tese, é necessário analisar o desenvolvimento da jurisprudência relativa aos efeitos internos das obrigações do direito internacional no direito da União. Verificar-se-á que, tal como uma árvore, a jurisprudência evoluiu, ao longo dos anos, seguindo vários ramos que estão, todavia, ligados a um «tronco comum» que consagra o princípio do monismo.

1. Tronco comum monista

30. Numa perspetiva geral, parece assente, desde o acórdão Haegeman proferido em 1974²², que uma abordagem monista está subjacente ao artigo 216.º TFUE (ex-artigo 300.º, n.º 7, CE), nos termos do qual «[o]s acordos celebrados pela União vinculam as instituições da União e os Estados-Membros»²³, o que implica a «incorporação automática»²⁴, pelo que os acordos internacionais fazem parte, enquanto tal, das fontes do direito da União.

31. Com o acórdão Kupferberg proferido em 1982²⁵, o Tribunal de Justiça confirmou a incorporação dos acordos internacionais na ordem jurídica comunitária, salientando, porém, que «os efeitos, na Comunidade, das disposições de um acordo internacional não podem ser determinados abstraindo da origem internacional das disposições em causa», e que, «de acordo com os princípios do direito internacional, as partes contratantes podem acordar os efeitos que as disposições do acordo devem

21 — Pescatore, P., — «L'application judiciaire des traités internationaux dans la Communauté européenne et dans ses États membres», em *Études de droit des Communautés européennes*, Mélanges Teitgen, 1984, p. 356.

22 — O acórdão Haegeman (181/73, EU:C:1974:41) dizia respeito ao acordo de associação com a República Helénica.

23 — Esta análise não é unânime na doutrina. Com efeito, embora alguns autores defendam o conceito monista (Pescatore, P., *Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur inngemeinschaftlichen Wirkung Völkerrechtlicher Abkommen*, 1986, bem como «L'application judiciaire des traités internationaux», *op. cit.*, p. 395), outros defendem uma abordagem dualista (Hartley — «International Agreements and the Community Legal System», 8 *ELR*, 1983, p. 383 e p. 390]. Existe também uma análise matizada, segundo a qual seria de pouca utilidade privilegiar uma das abordagens e não a outra (Everling — «The Law of the External Economic Relations of the EC», em Hilf, M., Jacobs, G., e Petersmann, E.-U., *The European Community and the GATT*, Kluwer 1986, p. 85 e p. 95).

24 — V. de Burca, G., «The ECJ and the international legal order», *The Worlds of European Constitutionalism*, p. 105.

25 — 104/81, EU:C:1982:362.

produzir na respetiva ordem interna das partes contratantes». O Tribunal de Justiça precisou que as instituições competentes para negociar e celebrar um acordo com um país terceiro são livres de acordar os efeitos que as disposições devem produzir na ordem interna. Só no caso de esta questão não ter sido regulada no acordo é que compete ao Tribunal de Justiça decidi-la²⁶.

32. Segundo a abordagem monista, as disposições das convenções produzem, assim, efeitos na ordem jurídica da União, mesmo na ausência de um ato legislativo ou regulamentar adotado com vista à sua execução²⁷. Como a advogada-geral S. Rozès resumiu no processo Polydor, o regulamento que aprova o acordo internacional só tem, deste modo, um valor instrumental²⁸. Uma abundante jurisprudência posterior confirma que as disposições dos acordos internacionais fazem parte do direito da União, mesmo quando as suas disposições não constituem normas de referência para efeitos da fiscalização da legalidade do direito derivado²⁹.

33. Há que salientar, a este respeito, que foi precisamente devido ao princípio do monismo que se colocou o problema da invocabilidade do direito internacional, muito especialmente à luz do princípio do direito da União segundo o qual os acordos internacionais são hierarquicamente superiores a todos os atos de direito derivado³⁰. A jurisprudência admite, com efeito, que o artigo 216.º, n.º 2, TFUE pode constituir uma base para invalidar uma disposição do direito derivado incompatível com o direito internacional. No direito da União, este primado não é extensível ao direito primário e, em especial, aos princípios gerais e aos direitos fundamentais³¹.

34. No que respeita à hipótese da fiscalização da legalidade de um ato do direito da União à luz de uma disposição do direito internacional, foi assim no acórdão *International Fruit Company e o.* de 1972 que o Tribunal de Justiça indicou que a sua competência para efeitos da fiscalização da validade no âmbito de um reenvio prejudicial era extensiva a todos os fundamentos de invalidade dos atos de direito derivado e que o Tribunal de Justiça era obrigado a verificar se a validade dos referidos atos podia ser afetada pelo facto de estarem em contradição com uma norma de direito internacional³², exigindo simultaneamente que a condição do efeito direto esteja preenchida perante o órgão jurisdicional nacional.

35. Por fim, o primado dos acordos internacionais celebrados pela União sobre os atos de direito derivado exige também que estes últimos sejam interpretados, na medida do possível, em conformidade com os referidos acordos³³.

26 — *Ibidem*, n.º 17. V. também acórdão *Demirel* (EU:C:1987:400).

27 — V. Rosas A., citado por Mardsen S.: «As far as treaties are concerned, the EU approach is basically monist one: the treaties concluded by the Council become *ipso facto* part of EU law, without any need for further measures of transposition or incorporation. The decision by the Council to conclude the agreement thus makes it directly applicable». «Invoking direct application and effect of international treaties by the European Court of Justice», *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 60, n.º 30, p. 737 a 757.

28 — 270/80, EU:C:1981:286, p. 353.

29 — Acórdãos *Demirel* (EU:C:1987:400); *Andersson e Wåkerås-Andersson* (C-321/97, EU:C:1999:307), e *Jacob Meijer e Eagle International Freight* (C-304/04 e C-305/04, EU:C:2005:441). V., também, acórdão *Grécia/Comissão* (30/88, EU:C:1989:422, n.º 13). No que respeita à comunitarização dos acordos mistos, v. acórdãos *Comissão/Alemanha* (C-61/94, EU:C:1996:313), e *Comissão/França* (C-239/03, EU:C:2004:598). V., também, acórdão *Opel Austria/Conselho* (T-115/94, EU:T:1997:3).

30 — Acórdão *International Fruit Company e o.* (21/72 a 24/72, EU:C:1972:115) e conclusões neste sentido do advogado-geral H. Mayras. V. também acórdão *Air Transport Association of America e o.* (EU:C:2011:864, n.º 50 e jurisprudência referida). V., igualmente, acórdão *HK Danmark* (C-335/11 e C-337/11, EU:C:2013:222, n.º 28).

31 — V., neste sentido, acórdão *Kadi e Al Barakat International Foundation/Conselho e Comissão* (C-402/05 P e C-415/05 P, EU:C:2008:461, n.º 308).

32 — EU:C:1972:115 (n.ºs 6 e 7).

33 — A regra de interpretação foi enunciada pela primeira vez no acórdão *Interfood* (92/71, EU:C:1972:30) e confirmada pelo acórdão *Comissão/Alemanha* (EU:C:1996:313, n.º 52). V., mais recentemente, acórdão *HK Danmark* (EU:C:2013:222).

36. Importa sublinhar, para efeitos dos presentes processos, que a abordagem monista, que implica uma incorporação automática das disposições do direito internacional, constitui a regra de base que permite compreender a relação entre o direito da União e o direito internacional³⁴. Todavia, esta estreita relação necessita de uma atitude prudente em nome da autonomia do direito da União, cujo exemplo mais significativo é a recusa do Tribunal de Justiça em reconhecer às disposições dos Acordos do GATT e OMC efeito direto³⁵, o que teria permitido a sua invocabilidade.

2. Primeiro ramo dualista (jurisprudência GATT/OMC)

37. Sabendo que a distinção entre o monismo e o dualismo representa uma simplificação que encobre diferenças importantes entre os sistemas que fazem parte de uma ou de outra vertente³⁶, não deixa de ser verdade que uma característica do dualismo reside na circunstância de as disposições do direito internacional convencional não serem diretamente aplicáveis a nível nacional, dado que os seus efeitos jurídicos, na ordem jurídica interna, dependem de atos legislativos ou regulamentares internos destinados a assegurar a sua execução (transformação). Em contrapartida, é devido à existência de uma fonte internacional que a interpretação das disposições internas em questão é regida pelo princípio «treaty friendly interpretation» para evitar, na medida do possível, os eventuais conflitos entre a disposição nacional e uma obrigação convencional. Foi esta abordagem que o Tribunal de Justiça aplicou, essencialmente, na sua jurisprudência relativa aos Acordos do GATT e OMC³⁷, sem admitir, todavia, ter-se afastado do monismo como princípio de base.

38. Assim, respondendo ao convite do seu advogado-geral H. Mayras, que tinha defendido uma coerência entre acordos internacionais e atos das instituições, o Tribunal de Justiça declarou, no processo *International Fruit Company e o.*, que a validade destes últimos podia ser apreciada «face a uma disposição do direito internacional, quando esta disposição vincule a Comunidade e seja suscetível de criar para os seus particulares o direito de a invocarem em juízo»³⁸. Nesse processo, o Tribunal de Justiça considerou, todavia, que o artigo XI do Acordo GATT não produzia tal efeito.

39. A jurisprudência assim adotada confirma a natureza particular dos Acordos do GATT e OMC³⁹, pelo facto, por um lado, de se basearem no princípio das negociações empreendidas «numa base de reciprocidade e de vantagens mútuas» e, por outro, na posição da Comunidade no momento da sua adoção⁴⁰.

40. Com efeito, é pacífico que os Acordos OMC não contêm nenhuma referência ao estatuto dos acordos na ordem jurídica interna dos Estados signatários. Contrariamente à situação existente no direito da União na sequência da afirmação do princípio estabelecido no acórdão *Van Gend en Loos*, os Acordos do GATT e OMC não criaram uma nova ordem jurídica que abrange as partes

34 — V. de Burca, G., *op. cit.*, p. 106. Alguns comentadores observaram que a União, que resulta, ela própria, de tratados internacionais, só podia adotar uma atitude de abertura face ao direito internacional, nos termos do princípio «völkerrechtsfreundliche Integration». V., por exemplo, Timmermans, «The EU and Public International Law», *European Foreign Affairs Review*, 1999, p. 181 a 194.

35 — V. acórdãos *International Fruit Company e o.* (EU:C:1972:115), bem como *Portugal/Conselho* (EU:C:1999:574). Em contrapartida, tal efeito é frequentemente reconhecido às disposições de acordos de associação no âmbito dos quais a União surge em posição de força: v. Klabbers, J., «International Law in Community Law, The Law and Politics of Direct Effect», *Yearbook of European Law*, 2001, 21 (1); p. 263 a 298. Klabbers observa igualmente, a respeito dos acordos celebrados no âmbito do Conselho da Europa, a aplicação de uma cláusula dita «de desconexão» («disconnection clause»), nos termos da qual os Estados contratantes, embora obrigados a respeitar o tratado internacional, são obrigados a dar primazia ao direito da União nas suas relações com a União. V. Economides, C., «La clause de déconnexion en faveur du droit communautaire, une pratique critiquable», *Revue générale de droit international public*, 2006, p. 273 a 302.

36 — Waelbroeck, M. «Enforceability of the EEC-EFTA Free Trade Agreements: A Reply», *European Law Review*, 1978, p. 27 e 28.

37 — V., também, as conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer no processo *Merck Genéricos — Produtos Farmacêuticos* (C-431/05, EU:C:2007:48, n.º 76 a 79), a respeito do dualismo.

38 — EU:C:1972:115.

39 — No que respeita à inexistência de efeito direto destes acordos, v. Kokott, J., «International law — a neglected 'integral' part», em *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*, Bruylant, 2013.

40 — Acórdão *International Fruit Company e o.* (EU:C:1972:115, n.º 21). Foi, além disso, neste acórdão que o Tribunal de Justiça reconheceu que a Comunidade sucedeu, em grande medida, aos Estados-Membros nos direitos e obrigações destes nos termos do acordo do GATT.

contratantes ou os Estados-Membros e os seus cidadãos⁴¹. Consequentemente, o sistema dos Acordos OMC só reconhece direitos aos particulares através das soluções adotadas pelos membros da OMC, não obrigando de modo nenhum os órgãos jurisdicionais nacionais a não aplicar uma disposição contrária às regras da OMC⁴².

41. No que respeita ao GATT, o Tribunal de Justiça indicou claramente que o referido acordo não pode ser invocado por um particular perante os órgãos jurisdicionais da Comunidade com vista a impugnar a validade de uma medida comunitária⁴³. O acordo do GATT caracterizava-se pela flexibilidade das suas disposições, devido ao sistema de resolução de litígios não vinculativo, bem como pela possibilidade de se eximir às obrigações do acordo quando um dano era causado, ou existia o risco de ser causado um dano, em consequência do efeito dos compromissos permitidos no âmbito do GATT.

42. No que respeita aos Acordos OMC, o Tribunal de Justiça precisou, em primeiro lugar, que estes acordos não fixam os meios jurídicos adequados para garantir a sua execução de boa-fé na ordem jurídica interna dos membros da OMC⁴⁴. O Tribunal de Justiça salientou que o sistema de resolução de litígios atribuía um papel importante à negociação entre as partes. Tal permitia, assim, que um membro que tivesse adotado medidas incompatíveis com as regras da OMC recorresse a uma compensação mútua, em vez de eliminar as medidas em questão. A invalidação de uma medida contrária às obrigações decorrentes dos Acordos OMC teria como consequência privar os órgãos legislativos ou executivos das partes contratantes da possibilidade de encontrarem soluções negociadas. O Tribunal de Justiça baseou-se também em considerações de reciprocidade associadas à recusa dos parceiros comerciais da Comunidade de se submeterem a uma fiscalização da legalidade do seu direito interno com base nos acordos da OMC⁴⁵.

43. O Tribunal de Justiça seguiu estritamente a sua abordagem, excluindo a possibilidade de um particular invocar a violação das regras da OMC numa ação de indemnização, mesmo num caso em que o ato impugnado tinha sido criticado pelo Órgão de resolução de litígios da OMC⁴⁶. Esta jurisprudência implica também que nem os próprios recorrentes privilegiados podem requerer a fiscalização da legalidade⁴⁷. Esta abordagem não impediu, todavia, o Tribunal de Justiça de declarar um incumprimento decorrente do desrespeito de disposições do acordo do GATT⁴⁸.

44. Todavia, nada disto coloca em questão a regra fundamental segundo a qual o Acordo do GATT e os Acordos OMC fazem parte do direito comunitário e, por conseguinte, vinculam em princípio a Comunidade⁴⁹. Assim, segundo o Tribunal de Justiça, as normas da OMC (no caso, os Acordos ADPIC) constituem, enquanto parte integrante da ordem jurídica comunitária, normas de referência para a interpretação dos atos do direito da União⁵⁰.

41 — V. a tomada de posição do *panel* WTO: Sections US-301-310 of the Trade Act of 1974 WT/DS 152/R, 1999, § 7.72.

42 — V., a este respeito, Slotboom, M., «A comparison of WTO and EC law», Cameron, maio de 2006, p. 65.

43 — Acórdão *International Fruit Company e o.* (EU:C:1972:115).

44 — Acórdão *Portugal/Conselho* (EU:C:1999:574, n.º 41).

45 — *Ibidem*, n.ºs 44 e 45.

46 — Acórdãos *Biret International/Conselho* (C-93/02 P, EU:C:2003:517) e *FIAMM e o./Conselho e Comissão* (EU:C:2008:476). A respeito da invocabilidade do direito da OMC, v. conclusões do advogado-geral M. Poiares Maduro no processo *FIAMM e o./Conselho e Comissão* (EU:C:2008:98).

47 — Acórdão *Alemanha/Conselho* (EU:C:1994:367, n.º 109), confirmado pelo acórdão *Portugal/Conselho* (EU:C:1999:574) (o Tribunal de Justiça declarou que «estas particularidades do Acordo Geral, assinaladas pelo Tribunal para declarar que um particular da Comunidade não pode invocá-las em juízo para contestar a legalidade de um ato comunitário, opõem-se também a que o Tribunal tome em consideração as disposições do Acordo Geral para apreciar a legalidade de um regulamento no âmbito de um recurso interposto por um Estado-Membro ao abrigo do artigo 173.º, primeiro parágrafo, do Tratado»).

48 — V. acórdão *Comissão/Alemanha* (EU:C:1996:313).

49 — V., neste sentido, conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo *Intertanko e o.* (EU:C:2007:689, n.ºs 73 e 74). A advogada-geral faz referência aos acórdãos *Fediol/Comissão* (EU:C:1989:254, n.ºs 19 e seguintes), *Nakajima/Conselho* (EU:C:1991:186, n.º 31), *Portugal/Conselho* (EU:C:1999:574, n.º 49), *Biret International/Conselho* (EU:C:2003:517, n.º 53), e *Van Parys* (EU:C:2005:121, n.º 40).

50 — Acórdãos *Hermès* (C-53/96, EU:C:1998:292, n.º 35), e *Dior e o.* (C-300/98 e C-392/98, EU:C:2000:688).

3. Uma ramificação do primeiro ramo (jurisprudência decorrente dos acórdãos Fediol/Comissão e Nakajima/Conselho)

45. Atendendo ao carácter restritivo da jurisprudência geral relativa aos efeitos dos Acordos do GATT e OMC, o Tribunal de Justiça estabeleceu uma exceção⁵¹, também conhecida sob a denominação «princípio da implementação»⁵², nos termos da qual os órgãos jurisdicionais comunitários podem fiscalizar a legalidade de um ato de direito derivado à luz das regras da OMC, entre a quais o GATT, «no caso de a Comunidade ter decidido cumprir uma obrigação determinada assumida no quadro da OMC ou de o ato comunitário remeter, de modo expresso, para disposições precisas dos acordos OMC»⁵³.

46. No processo Fediol/Comissão, a recorrente impugnava a legalidade da decisão da Comissão que indeferiu a sua denúncia, que visava a abertura de um processo de inquérito contra práticas comerciais da Argentina. Baseava-se, para este efeito, no Regulamento (CEE) n.º 2641/84 do Conselho, de 17 de setembro de 1984, relativo ao reforço da política comercial comum, nomeadamente no que respeita à defesa contra as práticas comerciais ilícitas⁵⁴ e acrescentava que tais práticas eram também contrárias a várias disposições do GATT⁵⁵. No processo Nakajima/Conselho, a recorrente invocava, com base no artigo 184.º CEE, a inaplicabilidade de disposições de um regulamento antidumping, alegando, nomeadamente, que este regulamento era contrário a certas disposições do Código antidumping do GATT.

47. Como decorre do acórdão Van Parys⁵⁶, os referidos acórdãos representam as duas únicas exceções à regra geral, exceções essas que são específicas do domínio dos Acordos do GATT e OMC, devido à sua natureza e à sua economia, que assentam nos princípios das negociações e da reciprocidade, bem como na necessidade de preservar a margem de manobra das instituições da União.

48. É à luz de todas estas considerações que deve ser analisado o primeiro fundamento dos presentes recursos.

C — Quanto ao acórdão recorrido

49. Há que observar, antes de mais, que o raciocínio seguido pelo Tribunal Geral nos n.ºs 55 a 57 do acórdão recorrido se baseia principalmente numa das exceções desenvolvidas no âmbito dos Acordos do GATT e OMC, a saber, na jurisprudência Nakajima/Conselho, sendo a referência ao acórdão Fediol/Comissão apenas subsidiária, se não mesmo de carácter meramente redacional⁵⁷. Considero, com efeito, que o n.º 58 do acórdão recorrido constitui uma exposição da justificação da afirmação que consta na sua primeira frase, segundo a qual o Regulamento de Aarhus foi adotado para dar cumprimento às obrigações da União que decorrem do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

51 — Bourgeois, J., «The European Court of Justice and the WTO», em *Towards a Common Law of International Trade*, Weiler, ed., OUP, 200), p. 103.

52 — Eeckhout, P., *External Relations of the European Union*, OUP, 2004, p. 316.

53 — Acórdão Portugal/Conselho (EU:C:1999:574 n.º 49); v., também, acórdãos Itália/Conselho (EU:C:1998:531, n.º 19), e Alemanha/Conselho (EU:C:1994:367, n.º 111).

54 — JO L 252, p. 1; EE 11 F 21, p. 83.

55 — Há que esclarecer que no âmbito do processo Fediol/Comissão não é o acordo, enquanto tal, que é invocado, mas o ato comunitário que serve de ligação ente o direito da União e o direito internacional.

56 — EU:C:2005:121, n.ºs 39 e 40.

57 — O n.º 54 do acórdão recorrido contém uma referência geral ao acórdão Fediol/Comissão; em seguida, no n.º 58 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral faz apenas uma referência expressa, que figura no considerando 18 do Regulamento de Aarhus ao artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

50. Consequentemente, perante a recusa do Tribunal de Justiça, no acórdão Lesoochranárske zoskupenie (EU:C:2011:125), em reconhecer efeito direto ao artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, e dado que esta recusa parecia excluir qualquer possibilidade de uma fiscalização da legalidade do direito derivado relativamente a uma disposição convencional, o Tribunal Geral optou por aplicar uma exceção relativa à «execução» de um acordo internacional baseada no acórdão Nakajima/Conselho.

51. Deste modo, o Tribunal Geral cometeu, na minha opinião, um erro de direito que se manifesta em dois níveis.

52. No primeiro nível, o erro em questão consiste em atribuir alcance universal a uma jurisprudência que diz respeito aos Acordos do GATT e OMC. O erro reside, assim, na transposição de uma jurisprudência relativa a acordos específicos, caracterizados, tal como resulta das observações precedentes, por uma lógica e um sistema de direito próprios de um domínio fundamentalmente diferente, a saber, o da Convenção de Aarhus, para proceder a uma fiscalização da legalidade do direito derivado da União à luz da referida convenção. Ora, não é possível, na minha opinião, aplicar o raciocínio seguido na fundamentação da referida jurisprudência a outras áreas do direito⁵⁸.

53. O Tribunal de Justiça teve já a oportunidade de salientar a natureza particular das regras aplicáveis no âmbito dos Acordos do GATT e OMC, em relação às que decorrem de outras convenções internacionais, tais como a Convenção para a Prevenção da Poluição por Navios⁵⁹ e a Convenção sobre a Diversidade Biológica⁶⁰, para concluir pela impossibilidade de transpor as referidas regras para fora do seu âmbito. Assim, o Tribunal de Justiça precisou que a exclusão da fiscalização da legalidade de um ato comunitário relativamente aos acordos OMC/ADPIC/OTC não pode ser aplicada a uma convenção que, ao contrário do Acordo OMC, não se baseia, em sentido estrito, no princípio da reciprocidade e das vantagens mútuas⁶¹.

54. Correlativamente, num segundo nível, foi sem razão que o Tribunal Geral tentou justificar a fiscalização da legalidade numa exceção consagrada no acórdão Nakajima/Conselho, quando o referido acórdão representa uma ramificação da jurisprudência no âmbito da jurisprudência relativa aos acordos do GATT e OMC, específica deste domínio jurídico.

55. Com efeito, tal como o Tribunal Geral recordou no acórdão Chiquita Brands e o./Comissão, a regra decorrente da jurisprudência Nakajima/Conselho destina-se a permitir, excecionalmente, ao interessado invocar, a título incidental, a violação por parte da Comunidade ou das suas instituições das regras do GATT ou dos Acordos OMC. Constituindo esta uma exceção ao princípio segundo o qual os particulares não podem invocar diretamente as disposições dos Acordos OMC perante o juiz comunitário, esta regra deve ser interpretada de forma restrita⁶². Considero que esta definição do seu alcance exclui qualquer possibilidade de a invocar fora do âmbito das regras dos Acordos do GATT e OMC. Não é assim sequer necessário examinar se as exceções em questão foram corretamente aplicadas ao caso em apreço.

56. Consequentemente, proponho que o primeiro fundamento dos recursos seja julgado procedente e que o acórdão recorrido seja anulado por ter acolhido o segundo fundamento do recurso invocado em primeira instância e por ter procedido à fiscalização da legalidade com base na jurisprudência decorrente dos acórdãos Fediol/Comissão e Nakajima/Conselho.

58 — V. acórdão Portugal/Conselho (EU:C:1999:574).

59 — V. acórdão Intertanko e o. (EU:C:2008:312, n.º 48).

60 — V. acórdão dito «Biotech» (EU:C:2001:523, n.º 53).

61 — *Ibidem* (n.º 53).

62 — EU:T:2005:31 (n.º 117).

57. Pelas razões que se seguem, e que não puderam ser discutidas entre as partes, não me parece que o processo esteja em condições de ser julgado na aceção do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, devendo ser remetido ao Tribunal Geral. Se, pelo contrário, o Tribunal de Justiça vier a optar por decidir definitivamente o presente litígio com base no acórdão Intertanko e o. (EU:C:2008:312), no qual os recursos se baseiam, já não será necessária a remessa do processo.

V — Quanto à solução alternativa com vista à fiscalização da legalidade — justificação da remessa do processo ao Tribunal Geral

A — Quanto à invocabilidade direta das normas convencionais para efeitos da fiscalização da legalidade do direito derivado da União

1. Quanto ao «efeito direto» como filtro da fiscalização da legalidade

58. É pacífico que a validade de um ato da União pode ser afetada pela incompatibilidade do referido ato com tais regras do direito internacional⁶³. Na sua jurisprudência clássica, o Tribunal de Justiça investiga, assim, tal incompatibilidade procedendo por etapas sucessivas. Deste modo, a União deve, antes de mais, estar vinculada pelas regras em questão⁶⁴. Em seguida, o Tribunal de Justiça só pode proceder ao exame da validade de um ato do direito da União à luz de um acordo internacional quando a natureza e a sistemática deste a isso não se opuserem⁶⁵. Por fim, quando a natureza e a sistemática⁶⁶ do acordo em questão permitam ponderar uma fiscalização da validade do ato do direito da União à luz das disposições do referido acordo, é ainda necessário que as disposições desse acordo, invocadas para efeitos do exame da validade do ato do direito da União, se revelem, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas e, conseqüentemente, dotadas de efeito direto⁶⁷.

59. A condição do efeito direto verifica-se quando a disposição invocada comporta uma obrigação clara e suficientemente determinada, que não esteja subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à intervenção de um ato posterior⁶⁸.

60. Porém, no estado atual do direito da União, afigura-se difícil afirmar que existe apenas uma única abordagem uniforme no que respeita à fiscalização da legalidade do direito derivado à luz de instrumentos de direito convencional. Com efeito, a jurisprudência nesta matéria não constitui um bloco consolidado, parecendo, pelo contrário, marcada por uma certa diversidade que toca, por vezes, as raias da incoerência.

61. Antes de mais, no que respeita ao próprio reconhecimento do efeito direto das disposições de um acordo internacional, o juiz da União fez manifestamente prova de flexibilidade a respeito da invocabilidade direta dos acordos com Estados terceiros, nomeadamente dos acordos de associação⁶⁹. Esta abordagem permite aos particulares invocar em juízo as disposições em questão, quando uma

63 — V. acórdão Air Transport Association of America e o. (EU:C:2011:864, n.º 51).

64 — *Ibidem* (n.º 7), e acórdão Intertanko e o. (EU:C:2008:312, n.º 44).

65 — Acórdão FIAMM e o./Conselho e Comissão (EU:C:2008:476, n.º 110).

66 — No acórdão Demirel (EU:C:1987:400), o Tribunal de Justiça refere-se ao «objeto e à natureza do acordo» (n.º 14).

67 — V., nomeadamente, acórdãos Kupferberg (EU:C:1982:362, n.º 22); IATA e ELFAA (EU:C:2006:10, n.º 39), e Intertanko e o. (EU:C:2008:312, n.º 45).

68 — V. acórdão Demirel (EU:C:1987:400, n.º 14); e conclusões do advogado-geral M. Darmon no mesmo processo (EU:C:1987:232, n.º 18); v. também acórdão Pêcheurs de l'étang de Berre (C-213/03, EU:C:2004:464, n.º 39).

69 — V. acórdão Demirel (EU:C:1987:400, n.º 14). Quanto aos acordos de associação, v. acórdãos Pokrzeptowicz-Meyer (C-162/00, EU:C:2002:57); Deutscher Handballbund (C-438/00, EU:C:2003:255) e Simutenkov (C-265/03, EU:C:2005:213), nos quais o Tribunal de Justiça faz referência ao princípio da não discriminação como base da invocabilidade da disposição convencional. V. também o comentário de Jacobs, F., «The Internal Legal Effects of EU's agreements», em *A constitutional order of States? Essays in EU Law in honour of A. Dashwood*, p. 535. V., também, acórdão Toprak e Ogus (C-300/09 e C-301/09, EU:C:2010:756).

convenção internacional seja suscetível de afetar diretamente a sua situação⁷⁰. Pelo contrário, como já referi, no domínio particular dos Acordos OMC e dos acordos ADPIC e OTC, caracterizados pela sua natureza e pela sua sistemática específica, as disposições dos referidos acordos não figuram entre as normas à luz das quais o Tribunal de Justiça fiscaliza a legalidade dos atos das instituições comunitárias⁷¹.

62. A abordagem «clássica» acima referida deve ser confrontada com a realidade que revela uma crescente diversidade entre os acordos de que a União é parte, o que implica uma diversidade dos efeitos que estes acordos produzem no direito da União. É pacífico, com efeito, que um acordo de cooperação comercial não pode produzir, na ordem interna, efeitos comparáveis aos de uma convenção multilateral que cria um regime de alcance geral, que inclui objetivos «políticos» ambiciosos, o que se verifica nomeadamente em matéria de proteção do ambiente e de direito dos transportes⁷². Além disso, as convenções de associação e de parceria apresentam uma importante especificidade, ao estabelecerem a aproximação entre os princípios das liberdades fundamentais⁷³.

63. No que respeita à fiscalização da legalidade, se é certo que, em determinados casos, o Tribunal de Justiça procede a uma fiscalização à luz de disposições do direito convencional, sem, todavia, fornecer uma fundamentação aprofundada, tal como no acórdão proferido no processo IATA e ELFAA⁷⁴, noutros casos, o Tribunal de Justiça adota uma posição mais estrita, à semelhança da abordagem adotada no processo Intertanko e. o.

64. Nas conclusões que apresentou neste último processo, a advogada-geral J. Kokott considerou que a Convenção sobre o Direito do Mar podia constituir um «critério de apreciação» da legalidade de atos de direito derivado⁷⁵. Porém, o Tribunal de Justiça não seguiu o raciocínio proposto pela advogada-geral, tendo-se baseado na inexistência de regras destinadas a serem aplicadas direta e imediatamente aos particulares e a conferir a estes últimos direitos ou liberdades suscetíveis de serem invocados contra Estados⁷⁶.

65. A solução que veio assim a ser adotada no processo Intertanko e o. suscitou interrogações, dado que marca uma rutura em relação a um acórdão anterior, proferido no processo Poulsen e Diva Navigation⁷⁷, no qual o Tribunal de Justiça tinha reconhecido aos particulares o direito a invocarem a mesma Convenção sobre o Direito do Mar como expressão do direito internacional consuetudinário⁷⁸.

70 — V., *a contrario*, acórdão Ioannis Katsivardas — Nikolaos Tsitsikas (C-160/09, EU:C:2010:293, n.º 45).

71 — Acórdão Portugal/Conselho (EU:C:1999:574, n.º 47); acórdão dito «Biotech» (EU:C:2001:523, n.º 52), e acórdão Dior e o. (EU:C:2000:688, n.º 43). V. igualmente despacho OGT Fruchthandelsgesellschaft (C-307/99 (EU:C:2001:228, n.º 24) e acórdão Van Parys (EU:C:2005:121, n.º 39).

72 — Por exemplo, acordo OMC, Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro as Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, de 11 de dezembro de 1997, Acordo sobre o Transporte Aéreo «Céu Aberto» entre a CE e os Estados Unidos.

73 — V. Acordos CEE-Turquia (por exemplo, acórdão Cetinkaya, C-467/02, EU:C:2004:708), Acordo de associação CEE-Marrocos (acórdão Kziber, C-18/90, EU:C:1991:36), Acordos europeus de pré-adesão (por exemplo, os celebrados com a República da Polónia e a República Checa, v. acórdão Jany e o., C-268/99, EU:C:2001:61). No que respeita aos acordos celebrados entre a Comunidade Europeia e os seus Estados-Membros e a Confederação Suíça, v. acórdão Ettwein (C-425/11, EU:C:2013:121).

74 — EU:C:2006:10, n.º 39.

75 — Intertanko e o. (EU:C:2007:689, n.º 59).

76 — Arrêt Intertanko e o. (EU:C:2008:312, n.º 64). Há que observar, além disso, quanto a este processo, que os particulares não pretendiam fazer valer os seus direitos no seu próprio interesse, mas tentavam obter em contrapartida a verificação da compatibilidade da legislação da União com as suas obrigações internacionais.

77 — C-286/90, EU:C:1992:453.

78 — Wenneras, P., «Towards Ever Greener Union» *CMLR* 45, 2008, 1679. Enquanto no acórdão Intertanko e o., o Tribunal de Justiça se recusou a proceder à fiscalização da legalidade referindo-se à Convenção sobre o Direito do Mar, aceitou, num acórdão por incumprimento, proceder à verificação da compatibilidade da legislação de um Estado-Membro com esta mesma convenção (acórdão Comissão/Irlanda, dito «MOX Plant», C-459/03, EU:C:2006:345, n.º 121).

66. O Tribunal de Justiça forneceu alguns esclarecimentos quanto à invocabilidade do direito internacional consuetudinário no acórdão ATA e o. (EU:C:2011:864), no qual declarou que «os princípios de direito internacional consuetudinário [...] podem ser invocados por um sujeito jurídico, para efeitos do exame da validade de um ato da União, pelo Tribunal de Justiça, na medida em que, por um lado, os referidos princípios sejam suscetíveis de pôr em causa a competência da União para adotar o referido ato [79] [...] e, por outro, o ato em causa seja suscetível de afetar direitos dos sujeitos jurídicos derivados do direito da União ou de gerar obrigações para os mesmos à luz desse direito»⁸⁰.

67. Por fim, o processo que mais nitidamente se afastou da abordagem «clássica» acima referida foi, manifestamente, o que deu origem ao acórdão dito «Biotech» (EU:C:2001:523)⁸¹. O Tribunal de Justiça considerou, com efeito, que a circunstância de um acordo internacional conter disposições desprovidas de efeito direto, no sentido de que não criam direitos que os particulares podem invocar diretamente em justiça, não constitui um obstáculo à fiscalização jurisdicional das obrigações que vinculam a Comunidade enquanto parte nesse acordo⁸².

68. Ora, tal tomada de posição parece-me determinante para os presentes processos.

69. Além disso, há que constatar que existe uma tensão entre a recusa em reconhecer a invocabilidade direta do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, justificada pela necessidade de adotar medidas de execução, e a vontade de assegurar uma proteção jurisdicional efetiva, em conformidade com as exigências da Convenção, tal como é expressa no acórdão Lesoochranárske zoskupenie⁸³. O Tribunal de Justiça salientou, assim, que as disposições da referida convenção, «embora estejam redigidas em termos gerais, têm por objetivo permitir assegurar uma proteção efetiva do ambiente». O Tribunal de Justiça indicou, por conseguinte, aos órgãos jurisdicionais nacionais que «a interpretação do direito nacional, na medida do possível, deve ser feita em conformidade com os objetivos do artigo 9.º, n.º 3, da convenção»⁸⁴. Ora, é incontestável que, como instituição, também o Tribunal de Justiça é obrigado a respeitar a Convenção de Aarhus⁸⁵.

2. Quanto à adaptação das condições exigidas para efeitos da invocabilidade direta

70. Recorde-se que, segundo jurisprudência constante⁸⁶, a Comunidade é uma comunidade de direito, na medida em que nem os seus Estados-Membros nem as suas instituições estão isentos da fiscalização da conformidade dos seus atos com a carta constitucional de base que é o Tratado. O conceito de comunidade de direito reveste uma dimensão dupla: antes de mais, uma dimensão normativa que implica uma obrigação de conformidade com o Tratado, e, seguidamente, uma dimensão jurisdicional que pressupõe uma proteção jurisdicional dos particulares contra os atos de direito derivado ilegais⁸⁷.

79 — O Tribunal de Justiça refere-se aqui aos acórdãos Ahlström Osakeyhtiö e o./Comissão (89/85, 104/85, 114/85, 116/85, 117/85 e 125/85 a 129/85, EU:C:1988:447, n.ºs 14 a 18), e Mondiet (C-405/92, EU:C:1993:906, n.ºs 11 a 16).

80 — O Tribunal de Justiça acrescenta, além disso, que «uma vez que um princípio de direito internacional consuetudinário não reveste o mesmo grau de precisão que uma disposição de um acordo internacional, a fiscalização jurisdicional deve, necessariamente, limitar-se à questão de saber se as instituições da União, ao adotarem o ato em causa, cometeram erros manifestos de apreciação quanto às condições de aplicação desses princípios».

81 — Eeckhout, P. vê, contudo, no referido acórdão «enigmatic statements», CMLR 46, 2009, p. 2052.

82 — Acórdão dito «Biotech» (EU:C:2001:523, n.º 54). Há que observar que o Tribunal de Justiça se referiu, todavia, ao acórdão Racke a respeito do direito internacional consuetudinário (EU:C:1998:293, n.ºs 45, 47 e 51).

83 — EU:C:2011:125, n.º 46.

84 — *Ibidem* (n.º 51).

85 — Foi observado, todavia, que esta abordagem se podia justificar pela circunstância de a referida convenção ter sido celebrada pela Comunidade e por todos os seus Estados-Membros nos termos de uma competência partilhada, sendo a Convenção de Aarhus um acordo misto. V., em especial, Neframi, E., *Mixed Agreements as a source of European Union Law*, p. 335.

86 — Acórdão Les Verts/Parlamento (294/83, EU:C:1986:166, n.º 23).

87 — V. Simon, D., «La Communauté de droit», em Sudre F., e Labayle, H., *Réalité et perspectives du droit communautaire*, 2000, p. 85.

71. Além disso, é cada vez mais difícil para o Tribunal de Justiça assegurar o respeito das obrigações internacionais que incumbem à União, preservando, simultaneamente, a autonomia do direito da União, muito especialmente no âmbito do direito internacional do ambiente⁸⁸. O direito do ambiente é, com efeito, um dos exemplos de multiplicação dos locais de elaboração e de aplicação do direito, o que conduz necessariamente a fenómenos de interação, de internacionalização, ou mesmo de mundialização do referido direito⁸⁹. Este contexto jurídico estratificado exige, na minha opinião, uma abordagem matizada.

72. É certo que o efeito direto representa um princípio que permite a um juiz nacional aplicar uma regra de direito internacional como fundamento autónomo da sua decisão quando tal regra não tenha sido transposta ou tenha sido transposta de modo incorreto para o direito nacional⁹⁰. No direito da União, a teoria do efeito direto, tal como é aplicada às relações entre o direito da União e a ordem jurídica dos Estados-Membros, é limitada a normas que satisfaçam a *exigência do caráter completo*⁹¹. É pacífico que o conceito de efeito direto é, deste modo, específico da posição de um particular que, no quadro jurídico nacional, pretende invocar o direito da União, incluindo as convenções internacionais que vinculam a União. Porém, no atual estado de desenvolvimento do direito da União, a teoria do efeito direto, que foi qualificada de «doença de infância» do direito da União⁹² já não se destina a proteger a sua autonomia no plano internacional.

73. Acresce que, à luz da jurisprudência acima exposta, a teoria do efeito direto não representa um princípio universal e obrigatório no âmbito da fiscalização, pelo juiz da União, dos atos das instituições da União.

74. Ora, no âmbito dos presentes recursos, há que observar que a aplicação automática e sem reservas da jurisprudência decorrente do acórdão Intertanko e o., conjugada com a do acórdão Lesoochranárske zoskupenie, levaria o Tribunal de Justiça a excluir totalmente a fiscalização judicial do respeito dos compromissos da União Europeia decorrentes do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, *tanto pelo juiz nacional como pelo juiz da União*. Consequentemente, o conceito de proteção jurisdicional na ordem jurídica da União, entendido amplamente no sentido de que abrange não apenas as vias dos recursos diretos, mas também o mecanismo do reenvio prejudicial, pode ser substancialmente afetado.

75. Atendendo a todas as considerações anteriores, afigura-se assim legítimo suscitar a questão de saber de que forma deve evoluir a condição do efeito direto para efeitos da invocabilidade direta das disposições convencionais.

76. À luz do raciocínio seguido pelo Tribunal de Justiça no processo Air Transport Association of America e o. (EU:C:2011:864), a invocabilidade direta de um ato de direito internacional pressupõe, antes de mais, que tal ato seja examinado sob a perspetiva da sua natureza, da sua sistemática e dos seus objetivos, desde que tenha sido determinado que a União está efetivamente vinculada pelo ato em questão. No que respeita, numa segunda fase, a uma determinada disposição convencional suscetível de servir de critério de referência para a fiscalização da legalidade do direito derivado na União, há que atender às suas características.

88 — V., nesta matéria, acórdãos Pêcheurs de l'étang de Berre (EU:C:2004:464, n.ºs 42 a 52); Comissão/França (EU:C:2004:598, n.º 29); Comissão/Irlanda (EU:C:2006:345); Intertanko e o. (EU:C:2008:312), e Lesoochranárske zoskupenie (EU:C:2011:125).

89 — Não contendo que outros domínios sejam marcados por um fenómeno análogo de elaboração do direito a vários níveis, como as regras que regem a luta contra o branqueamento de capitais, a política comercial, o transporte aéreo, etc.

90 — Betlem, G., e Nollkaemper, A., «Giving Effect to Public international Law and European Community Law before Domestic Courts», *EJIL* 2003, vol. 14, n.º 3, p. 569 a 589.

91 — V., a este respeito, conclusões do advogado-geral A. Trabucchi no processo Defrenne, dito «Defrenne II» (43/75, EU:C:1976:39).

92 — Pescatore, P., «The Doctrine of 'Direct Effect': An Infant Disease of Community Law», *ELR*, 1983, 8, p. 155.

77. Na minha opinião, convém distinguir claramente, no plano conceptual, entre a hipótese em que um particular pretende invocar diretamente um ato de direito internacional invocando para tal um direito nele estabelecido em seu benefício e a hipótese da fiscalização da margem de apreciação das instituições da União durante o processo de harmonização⁹³ de um ato do direito da União com um ato de direito internacional. Compete habitualmente aos atores privilegiados dar início a tal fiscalização perante os órgãos jurisdicionais da União mas, no âmbito da Convenção de Aarhus, esta possibilidade foi também concedida às organizações de proteção do ambiente que satisfaçam os critérios previstos para este efeito.

78. Para evitar a criação de um espaço que se furte a qualquer fiscalização judicial, parece-me legítimo sustentar que, no âmbito da fiscalização da conformidade de um ato de direito da União com o direito internacional, a inexistência de efeito direto de uma disposição, entendida como norma exaustiva e como fonte de direitos, não deve obstar a um exame da legalidade desde que as características da convenção em questão a tal não se oponham.

79. Em contrapartida, a disposição de direito internacional suscetível de servir de critério de referência para efeitos da fiscalização da legalidade deve necessariamente conter elementos suficientemente claros, inteligíveis e precisos. Importa, todavia, sublinhar que tal disposição pode ser de natureza mista. Se for possível isolar no seu conteúdo partes que satisfaçam tal exigência, deve poder proceder-se à referida fiscalização da legalidade.

80. Com efeito, uma disposição do direito internacional, embora deixando às partes contratantes uma margem de manobra importante quanto a certos aspetos, pode comportar, paralelamente, regras precisas e incondicionais⁹⁴. Observe-se que tais disposições mistas são frequentes no direito do ambiente.

81. A adaptação das condições de invocabilidade que preconizo não é, de resto, contrária à posição do Tribunal de Justiça segundo a qual, no caso de normas desprovidas de efeito direto, tais como os Acordos OMC, os recorrentes privilegiados também não podem requerer uma fiscalização da legalidade nos termos do artigo 263.º TFUE. Pelo contrário, entendo que a abordagem adotada no acórdão Alemanha/Comissão⁹⁵, posteriormente confirmada no acórdão Portugal/Conselho (EU:C:1999:574), reflete precisamente a ideia segundo a qual são, antes de mais, as particularidades do acordo internacional em questão que justificam a invocabilidade direta por um particular bem como o exercício de uma fiscalização da legalidade pelo Tribunal de Justiça ou, pelo contrário, se lhe opõem⁹⁶.

93 — A expressão provém do acórdão Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (C-115/09, EU:C:2011:864, n.º 41): «como resulta do quinto considerando da Diretiva 2003/35, a legislação da União deve ser ‘harmonizada’ relativamente à Convenção de Aarhus.»

94 — V., a título de exemplo, a análise de uma disposição deste tipo no direito da União no acórdão Bund für Umwelt und Naturschutz, Landesverband Nordrhein-Westfalen, EU:C:2011:289 (n.ºs 55 a 59).

95 — EU:C:1994:367 (n.º 109).

96 — No âmbito da fiscalização da legalidade, há que salientar a pertinência da admissibilidade da exceção de ilegalidade aceite pelo Tribunal Geral. Com efeito, o Tribunal de Justiça foi chamado a pronunciar-se no presente litígio na sequência de uma exceção de ilegalidade suscitada contra o Regulamento de Aarhus. Segundo a jurisprudência, o artigo 277.º TFUE constitui a expressão de um princípio geral que garante a qualquer parte o direito de impugnar, com o objetivo de obter a anulação de uma decisão que a afeta direta e individualmente, a validade dos atos institucionais anteriores, que constituem a base jurídica da decisão atacada, se essa parte não dispunha do direito de interpor um recurso direto contra esses atos, de que sofreu as consequências sem ter podido requerer a sua anulação (v. acórdão de Simmenthal/Comissão, 92/78, EU:C:1979:53). A possibilidade de invocar a exceção de ilegalidade pressupõe, assim, que o recurso em que a questão é levantada seja admissível (acórdão Ripa di Meana e o./Parlamento, T-83/99 a T-85/99, EU:T:2000:244, n.º 35). Daqui decorre que o mecanismo da exceção de ilegalidade deve, portanto, ser proporcionado às partes, relativamente a atos que estas não possam impugnar diretamente através de uma anulação (acórdão Kik/IHMI, T-120/99, EU:T:2001:189).

82. Por outro lado, a necessidade de estabelecer, na jurisprudência do Tribunal de Justiça, uma distinção entre a problemática da invocabilidade direta de uma disposição convencional e a possibilidade de fiscalizar a validade de uma norma do direito derivado à luz do direito internacional foi suscitada em numerosas análises da doutrina⁹⁷ e destacada por advogados-gerais⁹⁸. Foi assim defendido, com razão, que a teoria da invocabilidade direta deve ser reconstruída de modo autónomo⁹⁹.

83. Em particular, certos autores consideraram que a questão de saber se um acordo internacional confere direitos aos particulares não era relevante para apreciar se uma determinada disposição se encontra entre as regras que o Tribunal de Justiça deve tomar como referência para efeitos da fiscalização da legalidade dos atos do direito da União¹⁰⁰.

84. Convém, por conseguinte, verificar se o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus satisfaz as condições assim requeridas para efeitos da sua invocabilidade.

B — O artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus como norma de referência para efeitos da fiscalização da legalidade

85. Antes de mais, há que recordar que a Convenção de Aarhus, considerada um « pilar da democracia ambiental »¹⁰¹, foi assinada pela Comunidade e, em seguida, aprovada pela Decisão 2005/370. Como acordo misto celebrado em simultâneo pela União e pelos seus Estados-Membros, a convenção passou a fazer parte integrante da ordem jurídica da União¹⁰². A União está, deste modo, vinculada pela referida convenção, estando igualmente por ela vinculadas todas as suas instituições legislativas, executivas e judiciais.

86. O Tribunal de Justiça já confirmou a sua competência para interpretar as disposições da Convenção de Aarhus¹⁰³ e proferiu, a este respeito, um número considerável de acórdãos no âmbito de questões prejudiciais de interpretação bem como de processos por incumprimento¹⁰⁴.

97 — V., *ex multis*, Manin, P., «A propos de l'accord instituant l'OMC», *RTDE* 1997; Klabbers, J., *op. cit.*; Lenaerts, K. e Corthauts, T. — «On birds and hedges», *E. L. Rev.* 2006, 31(3), p. 287-315, n.º 298; Pavoni, R. — «Controversial aspects of the interaction between international and EU law in environmental matters: direct effects and Members State's unilateral measures», *The EU external Environmental Policy of the European Union*, Cambridge University Press 2012, p. 347 a 377. Além disso, foi proposta a inversão da ordem do raciocínio do Tribunal de Justiça, o qual analisa antes de mais a disposição, para verificar se esta satisfaz o critério do efeito direto (clareza, precisão e incondicionalidade), para analisar em seguida o próprio acordo. V. Jacobs, F. «The Internal Legal Effects [...]», *op. cit.*, p. 532.

98 — O advogado-geral C. C. Gulmann estabeleceu esta distinção, sustentando, todavia, que a abordagem monista, a qual implica que os acordos internacionais fazem parte integrante do direito da União, *não significa necessariamente que estes possam constituir um parâmetro para examinar a legalidade dos atos do direito da União*. Na sua opinião, «[p]ode acontecer que, não obstante a ausência de efeito direto, se possa invocar um acordo no quadro de um recurso nos termos do artigo 173.º do Tratado; mas pode igualmente acontecer que os fundamentos que levam à rejeição do efeito direto do acordo sejam de tal natureza que devam, além disso, conduzir a afastar o acordo enquanto elemento da base em que o Tribunal efetua a sua fiscalização da legalidade». V., neste sentido, as conclusões no processo Alemanha/Conselho (EU:C:1994:235, n.º 137).

99 — V. Manin, P., *op. cit.*

100 — Lenaerts, K., e Corthauts T., «On birds and hedges»; *op. cit.*, n.º 299: «the invoked articles need to be unconditional and sufficiently precise, but only to the extent that they must be apt to serve as yardstick for review, not in the sense that they confer rights on individuals as required in cases involving direct effect».

101 — Prieur, M., «La convention d'Aarhus, instrument universel de la démocratie environnementale», *RJE*, 1999, p. 9, citado por Guiorguieff, J., «Les règles de recevabilité concernant les actions des particuliers et la convention d'Aarhus», *R. A.E.*, 2012/3, p. 629.

102 — Acórdãos Lesoochranárske zoskupenie (EU:C:1994:235, n.º 31) e Haegeman (EU:C:1974:41). V., por analogia, nomeadamente, acórdãos IATA e ELFAA (EU:C:2006:10, n.º 36), bem como acórdão Comissão/Irlanda (EU:C:2006:345, n.º 82).

103 — Acórdão Lesoochranárske zoskupenie (EU:C:2011:125, n.º 30) (o Tribunal de Justiça refere-se, nomeadamente, aos acórdãos Haegeman, EU:C:1974:41, n.ºs 4 a 6, e Demirel, EU:C:1987:400, n.º 7).

104 — V. acórdãos Boxus e o. (C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, EU:C:2011:667); Križan e o. (C-416/10, EU:C:2013:8); Edwards e Pallikaropoulos (C-260/11, EU:C:2013:221); Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen (EU:C:2011:289); Lesoochranárske zoskupenie (EU:C:2011:125), e conclusões de 12 de setembro de 2013 no processo Comissão/Reino Unido (C-530/11, atualmente pendente no Tribunal de Justiça).

87. Ao mesmo tempo que concede aos cidadãos três direitos processuais em matéria de ambiente¹⁰⁵, a Convenção de Aarhus estabelece também exigências. Assim, prevê que incumbe a cada indivíduo «proteger e melhorar o ambiente em benefício das gerações presentes e futuras». Ao reconhecer direitos relativos aos objetivos de proteção do ambiente, a Convenção de Aarhus apresenta um caráter de instrumento processual. Com efeito, a proteção do ambiente só é possível se os interessados dispuserem de verdadeiros instrumentos de ação no muito vasto domínio abrangido pela convenção. A Convenção de Aarhus constitui, assim, uma fonte de «direitos de participação cívica», sob a forma de codificação dos direitos processuais em matéria de ambiente.

88. Ao contrário, por exemplo, do Acordo OMC, a Convenção de Aarhus não se baseia, assim, no princípio da reciprocidade e das vantagens mútuas das partes contratantes¹⁰⁶.

89. Pelo contrário, a Convenção de Aarhus tem por objeto permitir que as administrações públicas e os cidadãos assumam as suas responsabilidades individuais e coletivas para proteger e melhorar o ambiente em prol do bem-estar e a saúde das gerações presentes e futuras¹⁰⁷. Não constitui um exemplo técnico de acordo no domínio do ambiente, mas antes a expressão de um direito do homem ao ambiente, na sua dimensão mais solene. Não há, assim, dúvidas de que, entre as suas disposições, algumas não são de aplicabilidade imediata («self-executing»). Tal explica a importância das disposições nacionais adotadas para assegurar a eficácia destas disposições internacionais no direito interno e, conseqüentemente, a necessidade de uma fiscalização da legalidade de tais normas.

90. No que respeita, mais especialmente, ao artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, a referida disposição estabelece uma possibilidade de impugnação das infrações de disposições do direito nacional do ambiente.

91. É certo que o Tribunal de Justiça declarou, no acórdão *Lesoochranárske zoskupenie*, que as disposições do referido artigo «não contêm nenhuma obrigação clara e precisa suscetível de reger diretamente a situação jurídica de particulares»¹⁰⁸. Nesta perspetiva, esta disposição está evidentemente subordinada à intervenção de um ato posterior e os particulares não podem invocá-la. Com efeito, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus confere às partes contratantes a possibilidade de definirem critérios nos termos dos quais possa ser concedida legitimidade processual aos membros do público.

92. Todavia, parece-me que o artigo 9.º, n.º 3, constitui uma «disposição mista», dado que comporta igualmente uma obrigação de resultado claramente identificável para as partes contratantes.

93. O próprio Tribunal de Justiça salientou que «embora estejam redigidas em termos gerais, [as disposições do artigo 9.º, n.º 3,] têm por objetivo permitir assegurar [a] proteção efetiva do ambiente»¹⁰⁹. Esta proteção traduz-se, no artigo 9.º da Convenção de Aarhus, na instauração de modalidade processuais aplicáveis aos recursos destinados a assegurar a salvaguarda dos «direitos de participação cívica» que decorrem da própria convenção. Acresce que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus deve ser lido em conjugação com o artigo 1.º da referida convenção, que impõe a cada parte contratante a obrigação de garantir os direitos de acesso à justiça em matéria de ambiente.

105 — *Commission économique pour l'Europe, The Aarhus Convention: An Implementation Guide*, 2.ª ed., 2013, p. 6; Beyerlin, U., e Grote Stoutenburg, J., «Environment, International Protection», sob a direção de Wolfrum, R., *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, n.º 73.

106 — V., quanto a uma aplicação deste critério, acórdão dito «*Biotech*» (EU:C:2001:523, n.ºs 51 a 53).

107 — Resolução do Parlamento Europeu sobre a estratégia da UE tendo em vista a Conferência de Almaty sobre a Convenção de Aarhus, P6_TA(2005)0176.

108 — EU:C:2011:125 (n.º 45).

109 — *Ibidem* (n.º 46).

94. Em qualquer caso, o caráter misto da regra prevista no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus traduz-se, no plano nacional, na margem de apreciação concedida ao legislador para determinar certos critérios que uma organização deve satisfazer para impugnar uma infração ao direito do ambiente. Porém, parece-me incontestável que *a obrigação de garantir o acesso à justiça é suficientemente clara para se opor a uma norma que tenha por objeto ou por efeito afastar certas categorias de decisões não legislativas das autoridades públicas do âmbito da fiscalização que deve ser exercida pelos órgãos jurisdicionais nacionais.*

95. Na minha opinião, atendendo ao seu objetivo e à sua sistemática, o artigo 9.º, n.º 3, constitui, deste modo, em parte, uma norma suficientemente clara para poder servir de base à fiscalização da legalidade no que respeita ao acesso à justiça das organizações dotadas de legitimidade processual nos termos da legislação nacional ou mesmo da legislação da União. Consequentemente, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus pode constituir um critério de referência para efeitos da apreciação da legalidade dos atos das instituições da União.

VI — Análise subsidiária quanto à fiscalização da legalidade

A — Observações preliminares

96. Tanto na hipótese de uma remessa do processo para o Tribunal Geral como na de o Tribunal de Justiça se considerar em condições de decidir quanto ao mérito, parece-me indispensável apresentar, a título subsidiário, algumas observações relativas ao exame da legalidade do Regulamento de Aarhus à luz da Convenção de Aarhus.

97. Há que esclarecer, quanto a este aspeto, que a presente série de processos não diz respeito às condições gerais de acesso à justiça na aceção do artigo 263.º TFUE no domínio do direito do ambiente, antes visando analisar se o legislador da União *completou* corretamente as vias de recurso à luz dos requisitos da Convenção de Aarhus, ao limitar o conceito de atos e, mais precisamente, se, neste contexto, podia afastar o acesso à justiça exigido relativamente a atos não legislativos de aplicação geral adotados pelas instituições da União. Com efeito, como resulta dos trabalhos preparatórios do Regulamento de Aarhus, ao assinar a Convenção de Aarhus, a Comunidade Europeia comprometeu-se a alinhar a sua legislação pelas exigências da convenção em matéria de acesso à justiça.

B — Argumentos desenvolvidos pela Comissão no âmbito do segundo fundamento

98. No seu recurso, a Comissão invoca um segundo fundamento relativo ao facto de o Tribunal Geral ter cometido um erro de direito ao interpretar o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus. A Comissão alega que esta disposição oferecia uma alternativa às partes contratantes, na medida em que lhes impõe que assegurem processos de recurso administrativos *ou* judiciais de reexame. Deste modo, o Tribunal Geral devia, pelo menos, ter verificado se as recorrentes podiam ter acesso a um processo judicial contra a medida de alcance individual em questão, quer nos Países Baixos, quer no quadro na União, antes de declarar a incompatibilidade do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento de Aarhus com o artigo 9.º, n.º 3, da convenção. A Comissão recorda que, em conformidade com o artigo 33.º da Diretiva 2008/50, o Reino dos Países Baixos transpôs a derrogação temporária às exigências da referida diretiva através de um Decreto de 19 de agosto de 2009¹¹⁰. Segundo a Comissão, as organizações de proteção do ambiente tiveram, assim, oportunidade de recorrer aos órgãos jurisdicionais nacionais para impugnar as medidas de transposição. O exame da validade da decisão de derrogação podia ter sido objeto de uma questão prejudicial.

110 — Decreto intitulado «Besluit derogatie (luchtkwaliteitseisen)», publicado no *Staatsblad*, 2009, n.º 366.

99. Em qualquer caso, segundo a Comissão, não se afigura que o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento de Aarhus constitui a única disposição que dá execução ao artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus: na sua opinião, o facto de este artigo limitar o procedimento de revisão aos atos de alcance individual prova que o legislador da União considerou que, para os atos de alcance geral, os meios jurídicos são suficientes para respeitar as exigências do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

C — Quanto à existência de uma fiscalização das violações do direito do ambiente no âmbito da Convenção de Aarhus

100. Segundo jurisprudência constante, um acordo internacional deve ser interpretado em função dos termos em que está redigido e à luz dos seus objetivos. Os artigos 31.º das Convenções de Viena, de 23 de maio de 1969, sobre o Direito dos Tratados, e de 21 de março de 1986, sobre o Direito dos Tratados entre Estados e Organizações Internacionais ou entre Organizações Internacionais, que são, nesta matéria, a expressão do direito internacional geral consuetudinário, esclarecem, a este respeito, que um tratado deve ser interpretado de boa-fé, segundo o sentido comum atribuível aos seus termos no seu contexto, e à luz dos respetivos objeto e fim¹¹¹.

101. Decorre do preâmbulo da Convenção de Aarhus que, atendendo à necessidade de proteger, de preservar e de melhorar o estado do ambiente, as partes contratantes reconheceram a importância, para os cidadãos, de ter acesso à justiça em matéria de ambiente, reconhecendo que podem necessitar de assistência para exercerem os seus direitos. Resulta igualmente desse mesmo preâmbulo que as partes partilhavam do desejo de garantir ao público — incluindo às organizações — o acesso a mecanismos judiciais eficazes para proteger os seus interesses legítimos¹¹². É, deste modo, à luz destes objetivos que deve ser apreciado o alcance que os autores da Convenção de Aarhus quiseram atribuir às disposições do artigo 9.º, n.º 3, da referida convenção.

102. O acesso à justiça encontra-se previsto no artigo 9.º para as três hipóteses, enunciadas no n.º 1 (recurso relativo ao acesso à informação), no n.º 2 (recurso de qualquer decisão relativa a atividades específicas relacionadas com o ambiente) e no n.º 3 (acesso a processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos ou omissões dos particulares ou das autoridades públicas¹¹³ que constituam infrações ao direito do ambiente). Num plano mais geral, gostaria de recordar o papel específico desempenhado pelo artigo 9.º da Convenção de Aarhus, na medida em que constitui, por um lado, uma garantia dos direitos à informação e de participação no processo decisório conferidos pela convenção e pelo direito nacional e, por outro, uma via de proteção objetiva de uma ordem jurídica¹¹⁴.

103. No que respeita ao âmbito de aplicação pessoal do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, importa observar que a referida disposição permite estabelecer no direito interno os critérios específicos que devem ser satisfeitos pelos membros do público habilitados a impugnar as infrações ao direito do ambiente. É, assim, claro que é na perspetiva da qualificação dos referidos sujeitos que as partes na convenção podem exercer o poder de apreciação que lhes é reconhecido. Consequentemente, afigura-se fundado sustentar que o artigo 9.º, n.º 3, não visa instituir uma *actio popularis* em direito do ambiente¹¹⁵.

111 — V. acórdão IATA e ELFAA (EU:C:2006:10, n.º 40 e jurisprudência referida).

112 — V. considerandos 8 e 18 da Convenção de Aarhus.

113 — Com exceção dos atos adotado no âmbito de atividades legislativas ou judiciais, v. as minhas conclusões paralelas nos processos Conselho e Comissão/Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P e C-405/12 P).

114 — Stec, S., e Casey-Lefkowitz, S., *The Aarhus Convention, An Implementation Guide*, p. 23 a 25.

115 — V. Andrushevych, K., *Case Law of the Aarhus Convention, 2004-2011*, p. 80.

104. Em contrapartida, no que respeita ao âmbito de aplicação material do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, gostaria de salientar que esta disposição deve ser interpretada à luz dos objetivos acima referidos, que visam assegurar mecanismos eficazes para proteger os interesses do público¹¹⁶.

105. Convém, além disso, proceder a uma leitura conjugada do artigo 9.º, n.º 3, e das exigências aplicáveis nos termos dos n.ºs 4 e 5 da mesma disposição. Com efeito, nos termos dos referidos números, os processos visados devem proporcionar soluções eficazes e adequadas; devem ser justos, equitativos e céleres e não exageradamente dispendiosos. A exigência de publicidade resulta claramente do n.º 5 do artigo 9.º da convenção.

106. Consequentemente, as partes contratantes são obrigadas a adotar um mecanismo que seja, sobretudo, eficaz, não bastando apenas por optar entre diferentes tipos de processo. Assim, há que considerar que os signatários da convenção gozam de uma margem de manobra no que respeita aos processos a instituir, mas que a obrigação de instituir vias de recurso administrativas ou judiciais deve ser cumprida em conformidade com as exigências da convenção, de modo a assegurar a possibilidade de impugnar as infrações ao direito do ambiente, nos termos do seu artigo 9.º, n.º 3. *Daqui resulta que o cumprimento da referida obrigação deve ser apreciado à luz da exigência do acesso efetivo à justiça*. Esta interpretação é igualmente corroborada pela epígrafe do artigo 9.º da Convenção de Aarhus — «acesso à justiça».

107. Estas considerações conduzem-me ao conceito chave no âmbito do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, a saber, ao conceito de ato suscetível de ser objeto de fiscalização.

108. É certo que esta expressão não se encontra definida na Convenção de Aarhus. Uma interpretação literal do artigo 9.º, n.º 3, da convenção também não permite considerar que este conceito seja abrangido pelo poder discricionário reconhecido às partes contratantes. Acresce que esta mesma disposição não exige sequer que os atos visados tenham carácter jurídico vinculativo. Existe, deste modo, um consenso na doutrina no sentido de admitir que a referida disposição abrange todos os casos de infração de disposições do direito nacional¹¹⁷ do ambiente¹¹⁸.

109. O alcance, extremamente amplo à primeira vista, do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, *a fortiori* relativamente ao dos n.ºs 1 e 2 do mesmo artigo, pode, porém, ser mitigado. Com efeito, o âmbito de aplicação material do artigo 9.º, n.º 3, da convenção é delimitado pelo artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, da convenção, do qual resulta que esta última não se aplica aos atos de natureza legislativa. Nos termos desta disposição, o conceito de «autoridade pública», cujos atos contrários ao direito do ambiente podem ser objeto das impugnações, exclui as instituições que atuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos.

110. Afigura-se assim, claramente, que as partes signatárias da Convenção de Aarhus pretenderam que o seu âmbito de aplicação incluísse exclusivamente medidas não legislativas.

111. Por outras palavras, com exceção dos atos legislativos, todos os outros tipos de atos adotados por particulares e por autoridades públicas, quer sejam de alcance geral ou de alcance individual, são abrangidos pelo âmbito de aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

112. Outros elementos vêm confirmar esta análise.

116 — O artigo 9.º, n.º 3, deve ser lido à luz do preâmbulo e de outras disposições, tais como os artigos 1.º e 3.º da convenção. Em conformidade com a vontade das partes, o público, incluindo as organizações, deve gozar de um direito de acesso a mecanismos eficazes para poder proteger os seus interesses legítimos (v. considerando 18 do preâmbulo).

117 — O direito da União é equiparado, para este efeito, ao direito nacional: v. comunicação ACCC/C/2008/32, n.º 76.

118 — Larssen C., e Jadot B., «La convention d'Aarhus», p. 219, *L'accès à la justice en matière d'environnement*, Bruylant, 2005.

113. Antes de mais, é essencial referir que a interpretação do Tribunal de Justiça do conceito de ato legislativo no contexto da execução da Convenção de Aarhus tende a preservar o efeito útil do artigo 9.º da referida convenção¹¹⁹. O Tribunal de Justiça interpreta as diferentes disposições do direito da União à luz dos objetivos da Convenção de Aarhus, devendo a legislação da União ser com eles «harmonizada»¹²⁰. Esta abordagem é fundamental para a interpretação do Regulamento de Aarhus à luz da convenção.

114. Convém também referir a posição adotada pelo Comité de verificação do respeito das disposições da Convenção de Aarhus, segundo o qual as partes contratantes não podem introduzir nem manter critérios de tal modo estritos que tenham por efeito impedir as organizações não-governamentais de impugnar atos ou omissões que infrinjam disposições nacionais relativas à proteção do ambiente¹²¹. Esta posição coincide claramente com a posição adotada pelo Tribunal de Justiça na sua jurisprudência já referida¹²². Além disso, o Comité expressou dúvidas quanto ao respeito pela União das condições previstas no artigo 9.º, n.º 3, da convenção¹²³.

115. Por fim, embora o Guia de aplicação da Convenção de Aarhus não tenha, segundo a jurisprudência, força vinculativa¹²⁴, pode, contudo, servir de ponto de referência no âmbito da interpretação das disposições pertinentes da convenção¹²⁵. Num recente acórdão proferido no processo *Fish Legal e Shirley*¹²⁶, o Tribunal de Justiça referiu-se até de modo sistemático ao referido guia, ao interpretar a Diretiva 2003/4/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2003, relativa ao acesso do público às informações sobre ambiente e que revoga a Diretiva 90/313/CEE do Conselho¹²⁷ à luz da Convenção de Aarhus. Ora, o guia explica e recomenda uma interpretação ampla das condições de acesso à justiça, em conformidade com a letra e com o espírito da Convenção de Aarhus. Com efeito, no que respeita aos atos que podem ser objeto de fiscalização, decorre do guia que os membros do público têm o direito de impugnar as infrações do direito nacional do ambiente, mesmo «independentemente de apresentarem um nexó com a informação do público e o direito de participação, tal como é garantido pela convenção»¹²⁸. Decorre igualmente do guia que a fiscalização prevista no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus¹²⁹ assenta na ideia de «citizen enforcement» (aplicação da lei pelos cidadãos) em sentido direto e indireto¹³⁰.

119 — Acórdão *Boxus e o.* (EU:C:2011:667, n.º 53).

120 — V., a respeito do considerando 5 da Diretiva 2003/35/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de maio de 2003 que estabelece a participação do público na elaboração de certos planos e programas relativos ao ambiente e que altera, no que diz respeito à participação do público e ao acesso à justiça, as Diretivas 85/337/CEE e 96/61/CE do Conselho (JO L 156, p. 17), acórdãos *Edwards e Pallikaropoulos* (EU:C:2013:221, n.º 26), e *Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen* (EU:C:2011:289, n.º 41). No que respeita à transposição da interpretação da Diretiva 85/337/CEE do Conselho, de 27 de junho de 1985 relativa à avaliação dos efeitos de determinados projetos públicos e privados no ambiente (JO L 175, p. 40; EE 15 F 6, p. 9), para a interpretação do artigo 2.º, n.º 2, da convenção, v. acórdão *Solvay e o.* (C-182/10, EU:C:2012:82, n.º 42).

121 — Comité de verificação do respeito das disposições da Convenção de Aarhus, 14 de junho de 2005, Comunicação ACCC/C/2005/11 (Bélgica).

122 — V. acórdão *Boxus e o.* (EU:C:2011:667).

123 — Communication ACCC/C/2008/32 (UE) (<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/DRF/C32Findings27April2011.pdf>, n.º 88)

124 — Acórdão *Solvay e o.* (EU:C:2012:82, n.º 28).

125 — V. acórdão *Edwards e Pallikaropoulos* (EU:C:2013:221, n.º 34): «ainda que o documento publicado em 2000 pela Comissão Económica para a Europa da Organização das Nações Unidas, intitulado 'A Convenção de Aarhus, guia de aplicação', não possa dar uma interpretação vinculativa desta Convenção, há que notar que este documento precisa que o custo de um processo de recurso ao abrigo da Convenção ou da aplicação do direito nacional do ambiente não deve ser elevado ao ponto de impedir os membros do público de interpor recurso se considerarem necessário».

126 — C-279/12, EU:C:2013:853.

127 — JO L 41, p. 26.

128 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>, p. 131 «The provision potentially covers a wide range of administrative and judicial procedures, including the 'citizen enforcement' concept, in which members of the public are given standing to directly enforce environmental law in court. The obligation can also be met, for example, by providing for the opportunity to initiate an administrative procedure. Regardless of the particular mechanism, the Convention makes it abundantly clear that it is not only the province of environmental authorities and public prosecutors to enforce environmental law, but that the public also has a role to play.»

129 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>, p. 125. «Provides review procedures for public review of acts and omissions of private persons or public authorities concerning national law relating to the environment.»

130 — <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/acig.pdf>, p. 130.

D — Quanto ao alcance da fiscalização das infrações ao direito do ambiente no Regulamento de Aarhus

116. Para efeitos da interpretação de uma disposição do direito da União, devem ser tidos em conta não apenas os seus termos e os objetivos que prossegue, mas também o seu contexto e as disposições do direito da União no seu conjunto¹³¹.

117. Antes de mais, para apreciar a execução no direito da União das obrigações específicas que decorrem da Convenção de Aarhus, há que ter presente que os efeitos da convenção, que é uma convenção mista, foram esclarecidos através da declaração da Comunidade Europeia anexa à decisão 2005/370. Dela decorre claramente que, no momento da assinatura da convenção, os instrumentos jurídicos em vigor não bastavam para assegurar integralmente a execução das obrigações decorrentes do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, dado que respeitavam a processos de impugnação de atos ou omissões de particulares ou autoridades públicas *que não* as instituições visadas no artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, da convenção. Consequentemente, os Estados-Membros continuavam a ser responsáveis pela execução das referidas obrigações até à adoção pela Comunidade de disposições que assegurassem tal execução.

118. Ora, como já recordei, decorre dos trabalhos legislativos que precederam a adoção do Regulamento de Aarhus que o referido regulamento tinha por objeto *alinhar* o direito comunitário com as disposições da convenção¹³². É certo que a aplicação da convenção implicava, ao nível da União, a adoção de outros atos de direito derivado¹³³. Todavia, embora contribuindo para a prossecução dos objetivos da política de proteção do ambiente, o Regulamento de Aarhus dedicou-se, principalmente, a completar aspetos específicos relativos ao acesso à justiça no âmbito de um sistema comunitário através dos artigos 9.º a 13.º do Regulamento de Aarhus¹³⁴. Tal afigura-se tanto mais importante quanto o projeto de diretiva sobre o acesso à justiça ainda não foi concretizado no direito da União¹³⁵.

119. Consequentemente, a fiscalização da legalidade do Regulamento de Aarhus à luz da convenção com o mesmo nome impõe-se tanto mais no estado atual do direito da União quanto a União é obrigada a cumprir plenamente os seus compromissos para a execução das obrigações que decorrem da Convenção de Aarhus.

120. Neste contexto, proponho que se julgue improcedente a argumentação da Comissão relativa à necessidade de um exame global do regime da proteção jurisdicional efetiva no direito da União. É pacífico que a proteção jurisdicional dos particulares, no sistema do contencioso da União, é assegurada não apenas através das diferentes vias de recurso diretas, mas também através do mecanismo do reenvio prejudicial. Todavia, o mecanismo do reenvio prejudicial não pode sanar e preencher, deste modo, as lacunas que decorrem de uma abordagem restritiva adotada pelo legislador da União na execução de uma disposição de uma convenção de que a União é parte.

131 — V., neste sentido, acórdão Cilfit e o. (283/81, EU:C:1982:335, n.º 20). A génese de uma disposição do direito da União pode igualmente incluir elementos pertinentes para a sua interpretação (acórdão Pringle, C- 370/12, EU:C:2012:756, n.º 135).

132 — COM(2003) 622 final 2003/0242 COD, p. 17.

133 — Resulta do considerando 11 da Diretiva 2003/35 que esta diretiva foi adotada com vista a «garantir a [...] plena compatibilidade [da legislação da União] com as disposições da Convenção de Aarhus, em especial com [o n.º] 2 [...] do seu artigo 9.º». (V., além disso, conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Reino Unido, C-530/11, EU:C:2013:554, e as conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo que deu origem ao acórdão Gemeinde Altrip e o., C-72/12, EU:C:2013:712). O considerando 5 da Diretiva 2003/4 precisa também que, ao adotar esta diretiva, o legislador da União quis assegurar a compatibilidade do direito da União com a Convenção de Aarhus no que respeita ao direito de acesso às informações sobre ambiente (v., a este respeito, acórdão Flachglas Torgau, EU:C:2012:71, n.º 31).

134 — Com efeito, no que respeita ao acesso à justiça, eram aplicáveis os antigos artigos 230.º CE e 232.º CE, que garantiam o acesso à justiça da UE. Ora, estas disposições não permitiam à Comunidade ratificar a convenção, dado que as disposições desta convenção são, em parte, mais detalhadas ou mais ambiciosas do que as disposições comunitárias em vigor. V. COM(2003) 622 final 2003/0242 COD, p. 3.

135 — A Proposta de diretiva relativa ao acesso à justiça no domínio do ambiente, que tem por objetivo estabelecer um quadro de requisitos mínimos para acesso aos processos judiciais e administrativos no domínio do ambiente, transpõe, assim, para o direito da União e para o dos Estados-Membros o terceiro pilar da Convenção de Aarhus. V. COM(2003) 624 final.

121. Diferentemente da Comissão, considero que a criação de vias de recurso, principalmente a nível nacional, contra as medidas «que infrinjam o disposto no direito do ambiente» equivaleria a uma nova transferência para os Estados-Membros da responsabilidade que incumbe à União. Ora, a União não pode exigir aos Estados-Membros que assegurem um determinado nível de fiscalização para preencher as lacunas do direito derivado. De facto, com a adoção do Regulamento de Aarhus, a União continua a ser plenamente responsável pela execução das obrigações que lhe incumbem por força da Convenção de Aarhus.

122. Em contrapartida, reconheço de bom grado que a apreciação da conformidade da execução das obrigações decorrentes da Convenção de Aarhus deveria ser diferente se tal execução fosse feita por diretivas, na medida em que é assegurada em duas fases, a saber, a da adoção das referidas diretivas e a da sua transposição para o direito dos Estados-Membros¹³⁶.

123. Seguidamente, no que respeita ao alcance do acesso à justiça no Regulamento de Aarhus, há que constatar que o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento de Aarhus traduz este objetivo, ao conferir às entidades qualificadas, a saber, às associações representativas do público, a possibilidade de requererem um reexame interno de um ato que infrinja o direito do ambiente. Resulta claramente dos trabalhos preparatórios que o reexame foi introduzido para não interferir com o exercício do direito de acesso à justiça previsto no Tratado, nos termos do qual qualquer pessoa pode interpor, perante o Tribunal de Justiça, recurso das decisões que lhe digam direta e individualmente respeito¹³⁷.

124. Na perspetiva do âmbito de aplicação pessoal, ao estabelecer um procedimento de reexame, o artigo 10.º do Regulamento de Aarhus facilitou o acesso à justiça das organizações não-governamentais, na medida em que estas não necessitam de invocar um interesse suficiente nem de alegar a violação de um direito para poderem exercer essa prerrogativa, em conformidade com o artigo 263.º TFUE. O regulamento reconhece assim a tais grupos a qualidade de destinatários¹³⁸.

125. Em contrapartida, na perspetiva do âmbito de aplicação material, o âmbito de aplicação das eventuais impugnações através do procedimento dito de «reexame» encontra-se definido à luz do artigo 10.º lido em conjugação com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento de Aarhus, no sentido de abranger os atos «de caráter individual tomados por uma instituição ou órgão comunitário ao abrigo da legislação ambiental e com efeitos externos juridicamente vinculativos». Além disso, a medida suscetível de ser objeto de uma impugnação, no âmbito de tal «reexame», é definida no sentido de excluir, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento de Aarhus, os atos administrativos adotados pela instituição ou pelo órgão da União «na qualidade de instância de recurso administrativo».

136 — Report by the Compliance Committee on the Compliance by the European Community with its obligation under the Convention presented to the Third meeting of the Parties to the Convention (Kazokiskas Report) http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2008/pp/mop3/ece_mp_pp_2008_5_add_10_e.pdf.

137 — COM(2003) 622 final 2003/0242 COD.

138 — Resulta dos trabalhos legislativos preparatórios que precederam a adoção do Regulamento de Aarhus que «o estabelecimento de um direito geral de acesso à justiça em matéria ambiental para todas as pessoas singulares e coletivas não foi considerado uma opção razoável. A previsão de tal direito implicaria a alteração dos artigos 230.º e 232.º do Tratado CE, não podendo, por conseguinte, ser veiculada por legislação secundária. A proposta [prevê que se limite a concessão às] ‘entidades habilitadas’. V. proposta de regulamento COM(2003) 622 final, p. 17.

126. Observo, a este respeito, que, na sua redação inicial, a proposta de regulamento definia o conceito de ato como «qualquer medida administrativa com efeitos juridicamente vinculativos e externos, tomada por uma instituição ou organismo comunitário a título do direito do ambiente»¹³⁹. O conceito de atos «administrativos de caráter individual» só surgiu na fase da posição comum adotada pelo Conselho¹⁴⁰ e foi retomado pelo Parlamento em segunda leitura¹⁴¹, sem ser fornecida nenhuma fundamentação.

127. Não existindo definição do conceito de ato administrativo noutras fontes do direito da União, trata-se de uma definição *ad hoc* constante do Regulamento de Aarhus cujo alcance é de difícil delimitação¹⁴². Contudo, parece-me claro que o legislador pretendeu limitar o alcance do procedimento de reexame.

128. É certo que o ato se encontra definido no artigo 2.º, alínea g), do Regulamento de Aarhus como uma medida adotada «ao abrigo da legislação ambiental». Esta última condição é, assim, prevista de modo amplo, em relação com os objetivos decorrentes do artigo 191.º TFUE¹⁴³. É igualmente certo que o caráter geral¹⁴⁴ ou individual de uma decisão é apreciado, segundo a jurisprudência, tendo em conta o seu conteúdo, para verificar se as suas disposições são suscetíveis de afetar de forma individual e direta a situação dos particulares¹⁴⁵. No âmbito do Regulamento de Aarhus, esta distinção depende fundamentalmente da interpretação do conceito de «legislação» na aceção da Convenção de Aarhus, tal como foi retomado pelo Regulamento de Aarhus, cuja interpretação é objeto das conclusões paralelas que apresento nos processos Conselho e Comissão/Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe (C-404/12 P e C-405/12 P)¹⁴⁶.

129. É contudo pacífico que o procedimento de reexame¹⁴⁷ se aplica apenas a decisões individuais que comportem efeitos jurídicos suscetíveis de afetar os interesses dos seus destinatários. Mais precisamente, o alcance muito limitado das impugnações relativas a infrações do direito do ambiente, nos termos do artigo 10.º do Regulamento de Aarhus, foi confirmado na audiência pela Comissão, que conseguiu, não sem dificuldade, dar um único exemplo de aplicação concreta do procedimento de reexame, a saber, a autorização de colocação no mercado de um OGM. Há que constatar, de resto,

139 — COM(2003) 622 final, p. 28. Há que salientar que a problemática da exclusão dos atos adotados no exercício de poderes legislativos ou judiciais foi desde o início distinguida da problemática relativa à exclusão dos atos adotados na qualidade de instância de recurso administrativo (auxílios estatais, infrações, mediações, OLAF, etc.) (*ibidem*, p. 11).

140 — Posição comum de 20 de abril de 2005, 6273/05 (ENV 57, JUSTCIV 24 INF 38 ONU 10 CODEC 81 OC 80).

141 — Resolução legislativa do Parlamento Europeu referente à posição comum adotada pelo Conselho tendo em vista a adoção de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus sobre o Acesso à Informação, Participação do Público no Processo de Tomada de Decisão e Acesso à Justiça em Matéria de Ambiente às instituições e órgãos comunitários [6273/2/2005 — C6-0297/2005 — 2003/0242(COD)]. A partir da fase da posição comum, o Reino da Bélgica assinalou uma incompatibilidade com a Convenção de Aarhus, na medida em que as disposições têm por efeito restringir indevidamente o acesso às vias de recurso à disposição do público, acesso esse que as instituições são obrigadas a assegurar nos termos da convenção. V., a este respeito, a declaração do Reino da Bélgica: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/05/st10/st10896-ad01.fr05.pdf>

142 — Para uma análise mais completa da problemática do procedimento de reexame, v. Pallemarts, M., «Acces to Environmental Justice at EU level», em *The Aarhus Convention at Ten, Interactions and Tensions between Conventional International Law and EU Environmental Law*, Europa Law Publishing, 2001.

143 — Trata-se, assim, não apenas dos atos adotados com base no artigo 191.º TFUE, como também dos atos mais que tenham uma dupla base jurídica (v., nomeadamente, acórdãos Comissão/Conselho, C-94/03, EU:C:2006:2, e Comissão/Parlamento e Conselho, C-411/06, EU:C:2009:518).

144 — Por oposição a atos de alcance geral, que se aplicam a situações determinadas objetivamente e produzem efeitos jurídicos relativamente a categorias de pessoas consideradas de forma geral e abstrata (v. acórdão Calpak e Società Emiliana Lavorazione Frutta/Comissão, 798/79 e 790/79, EU:C:1980:159, n.º 9).

145 — Acórdão Acciaierie Fonderie Ferriere di Modena/Alta Autoridade (55/63 a 59/63 e 61/63 a 63/63, EU:C:1964:37).

146 — Conclusões apresentadas conjuntamente em 8 de maio de 2014.

147 — Quanto aos aspetos processuais, v. Decisão n.º 2008/50/CE da Comissão, de 13 de dezembro de 2007, **que estabelece normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à aplicação das disposições da Convenção de Aarhus em matéria de pedidos de reexame interno de atos administrativos** (JO L 2008 13, p. 24).

que o domínio dos OGM bem como o da colocação no mercado de produtos químicos em conformidade com o Regulamento REACH¹⁴⁸, parecem ser o domínio principal ao qual o procedimento de reexame se aplica efetivamente¹⁴⁹. A prática da Comissão confirma, assim, a interpretação restritiva do Regulamento de Aarhus¹⁵⁰.

130. Por fim, importa salientar que, nos termos do Regulamento de Aarhus, os recursos para o Tribunal de Justiça, em conformidade com o artigo 12.º do referido regulamento, não dizem respeito ao ato administrativo impugnado, mas sim à resposta dada pela instituição ou pelo órgão ao qual foi requerido o reexame interno. Assim, é apenas através da exceção de ilegalidade, tal como a que deu origem aos presentes processos, que uma organização não-governamental pode requerer um exame quanto ao mérito.

131. Por conseguinte, há que constatar que o artigo 10.º do Regulamento de Aarhus não constitui uma execução completa das obrigações que decorrem do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus¹⁵¹.

132. Pelos fundamentos atrás expostos a respeito da interpretação do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, esta constatação não é infirmada pela extensão da margem de manobra conferida aos signatários da Convenção de Aarhus. Com efeito, embora reconhecendo tal margem para a execução do artigo 9.º da Convenção de Aarhus (e, por exemplo, do artigo 15.º-A da Diretiva 96/617CE¹⁵²)¹⁵³, o Tribunal de Justiça defendeu uma abordagem muito protetora do efeito útil e dos objetivos da convenção no que respeita às obrigações de execução que incumbem aos Estados-Membros¹⁵⁴. Consequentemente, não me parece que se deva admitir a adoção de uma abordagem diferente no que respeita à própria União¹⁵⁵.

133. Atendendo a todas as considerações anteriores, considero que foi com razão que o Tribunal Geral chegou, no acórdão recorrido, à conclusão de que a exceção de ilegalidade suscitada contra o artigo 10.º do Regulamento de Aarhus, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do referido regulamento devia ser acolhida. Se o Tribunal de Justiça decidir apreciar a presente problemática, proponho, assim, que julgue improcedente o segundo fundamento da Comissão.

148 — Artigo 64.º do Regulamento (CE) n.º 1907/2006, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH), que cria a Agência Europeia dos Produtos Químicos, que altera a Diretiva 1999/45/CE e revoga o Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1488/94 da Comissão, bem como a Diretiva 76/769/CEE do Conselho e as Diretivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE da Comissão (JO L 396, p. 1).

149 — V. o procedimento nos termos do Regulamento (CE) n.º 1829/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de setembro de 2003, relativo a géneros alimentícios e alimentos para animais geneticamente modificados (JO L 268, p. 1) — Resposta da Comissão, de 26 de maio de 2008, publicada no sítio http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20J_E.pdf.

150 — A Comissão considerou, assim, que o pedido de reexame da decisão que aprovava um programa de assistência do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, embora juridicamente vinculativa, não produzia efeitos externos porque o Estado-Membro beneficiário podia determinar os projetos elegíveis (v. resposta da Comissão ao Ekologicky Pravni Servis, de 6 de agosto de 2008, publicada no sítio Internet da Comissão: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20EPS.pdf). Com base nos mesmos fundamentos, a Comissão indeferiu, por ser inadmissível, um pedido de reexame da decisão que elaborava uma «short-list» dos candidatos ao lugar de diretor executivo da agência REACH (resposta da Comissão ao Ekologicky Pravni Servis, de 6 de agosto de 2008, publicada no sítio Internet da Comissão: http://ec.europa.eu/environment/aarhus/pdf/title_iv/Reply%20to%20EPS.pdf).

151 — Como já observei, o Comité (Aarhus Convention Compliance Committe) considerou que o Regulamento de Aarhus é excessivamente restritivo, ou mesmo incompatível com a convenção. «The scope of the Aarhus Regulation is far more restrictive than that of the Aarhus Convention, and so the Regulation fails to fully implement the Convention. This causes three specific problems. First, it appears to make it impossible to challenge a whole range of EC institutions and bodies' decisions. Second, it fails to transpose of article 9(2) of the Convention. Third, it incorrectly transposes article 9(3) of the Convention». <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/compliance/C2008-32/communication/Communication.pdf>, p. 20.

152 — Diretiva 96/61/CE do Conselho, de 24 de setembro de 1996 relativa à prevenção e controlo integrados da poluição (JO L 257, p. 26).

153 — Acórdão Križan e o. (EU:C:2013:8, n.º 106)

154 — Acórdãos Boxus e o. (EU:C:2011:667, n.º 53), e Deutsche Umwelthilfe (C-515/11, EU:C:2013:523).

155 — V. declarações que acompanham a adoção da Convenção de Aarhus. «Fully supporting the objectives pursued by the Convention and considering that the EC itself is being actively involved in the protection of the environment through a comprehensive and evolving set of legislation, it was felt important not only to sign up to the Convention at the Community level but also to cover its own institutions, alongside national public authorities», declaração reproduzida por Pallemarts, M. «Access to Environmental Justice at EU level», *op. cit.*, p. 273. V., também, **Decisão 2005/370**.

E — Reflexões complementares

134. Na hipótese da inexistência de efeito direto de um acordo internacional, entendido como fonte de direitos para os particulares, parecerá útil evocar o princípio da interpretação conforme na qualidade de instrumento que permite conferir efeito a tal acordo.

135. Efetivamente, a interpretação do direito derivado em conformidade com os acordos internacionais que vinculem a Comunidade impõe-se ao próprio juiz da União¹⁵⁶. Segundo jurisprudência constante, as disposições do direito da União devem ser interpretadas, na medida do possível, à luz da letra e da finalidade dos acordos internacionais de que a União é parte¹⁵⁷. Esta «leitura conciliadora»¹⁵⁸ tem, quanto ao direito internacional, um limite, nos termos do qual o referido princípio «só se aplica no caso de o acordo internacional em causa primar sobre o diploma de direito comunitário em causa»¹⁵⁹. Consequentemente, tal interpretação seria, em princípio, admissível no caso em apreço.

136. Contudo, o método da interpretação conforme só pode ser utilizado quando a disposição controvertida não for suficientemente clara ou se prestar a várias interpretações atendendo ao contexto, à natureza ou à sistemática da disposição ou do ato de base de que a mesma faz parte. Ora, tendo em conta as observações que precedem, não é esse o caso do artigo 10.º do Regulamento de Aarhus, do qual decorre claramente a vontade de excluir os atos de alcance geral do seu âmbito de aplicação.

137. Acresce que, tal como acontece com as regras aplicáveis à interpretação do direito nacional, a interpretação conforme é limitada pelos princípios gerais do direito e exclui qualquer interpretação *contra legem*¹⁶⁰. Ora, dado que, na minha opinião, o âmbito de aplicação do Regulamento de Aarhus restringe o acesso à justiça através da definição de ato abrangido pelo procedimento de reexame extremamente restritivo à luz do âmbito de aplicação da Convenção de Aarhus, parece-me que uma interpretação conforme fica excluída no caso em apreço.

VII — Quanto ao recurso subordinado

138. As organizações de proteção do ambiente interpuseram um recurso subordinado nos processos C-401/12 P a 403/12 P, que as referidas organizações qualificaram de «condicional», na medida em que foi interposto exclusivamente «para o caso de Tribunal de Justiça não acolher os fundamentos invocados na resposta». Estas organizações invocam, neste âmbito, um único fundamento, relativo ao facto de o Tribunal Geral não ter, erradamente, reconhecido efeito direto ao conceito de «atos» que consta do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

139. O Conselho, a Comissão e o Parlamento consideram unanimemente que tal recurso subordinado «condicional»¹⁶¹ é inadmissível. Quanto ao mérito, propõem que os argumentos das organizações sejam julgados improcedentes. Observam, além disso, que as organizações não visam a anulação da parte decisória do acórdão recorrido, pedindo antes, na realidade, um novo acórdão que confirme o acórdão recorrido, mas com outra fundamentação.

156 — O princípio da interpretação conforme foi estabelecido no acórdão Interfood (EU:C:1972:30). V. acórdão Kupferberg (EU:C:1982:362, n.º 14).

157 — Acórdãos Hermès (EU:C:1998:292, n.º 28), Safety Hi-Tech (C-284/95, EU:C:1998:352, n.º 22), e Bellio F.lli (C-286/02, EU:C:2004:212, n.º 33).

158 — Simon, D., «La panacée de l'interprétation conforme», p. 284, em *De Rome à Lisbonne: les juridictions de l'Union européenne à la croisée des chemins*, Bruylant, 2013, p. 284.

159 — Acórdão Microsoft/Comissão (T-201/04, EU:C:2007:292, n.º 789).

160 — Regra enunciada, a respeito da interpretação do direito nacional, por exemplo, no acórdão Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, n.º 25).

161 — No que respeita ao carácter condicional do recurso subordinado, duvido que este aspeto, por si só, possa constituir um fundamento de inadmissibilidade. Parece-me, com efeito, que o recurso subordinado é, pela sua natureza, condicional, na medida em que depende da resposta que vier a ser dada aos fundamentos do recurso principal.

140. Observe-se, antes de mais, que, nos seus pedidos, as organizações pedem que o Tribunal de Justiça «anule o acórdão recorrido e anule também a decisão de inadmissibilidade da Comissão». Na medida em que pedem ao Tribunal de Justiça que declare que o conceito de ato é dotado de efeito direto, o que permitiria examinar a validade do Regulamento de Aarhus, as organizações de proteção do ambiente não visam «completar» o acórdão recorrido. Com efeito, o fundamento relativo à inexistência de declaração de efeito direto levaria, se fosse acolhido, à anulação, na íntegra, do raciocínio do Tribunal Geral, que baseou o exame da legalidade na jurisprudência Fediol/Comissão e Nakajima/Conselho. As referidas organizações colocam, assim, em questão o acórdão Lesoochránárske zoskupenie, sem fornecer, contudo, argumentos jurídicos que sustentem especificamente este pedido. Na realidade, os articulados não indicam a base em que a declaração de efeito direto deveria assentar para se proceder à fiscalização da legalidade do Regulamento de Aarhus.

141. Ora, um recurso que não comporte nenhuma argumentação que tenha por objetivo específico identificar o erro de direito de que enferma o acórdão em causa deve ser julgado inadmissível¹⁶². É esse o caso do presente recurso subordinado, através do qual as partes criticam, essencialmente, o Tribunal Geral por este não se ter pronunciado sobre um aspeto, sem identificar um erro de direito que daí resulte. Com efeito, tal recurso, mesmo no caso de se tratar de um recurso subordinado, não pode ser objeto de uma apreciação jurídica que permita ao Tribunal de Justiça exercer a missão que lhe incumbe no domínio considerado e proceder, assim, à fiscalização da sua legalidade¹⁶³.

142. Proponho, por conseguinte, que o recurso subordinado seja julgado inadmissível.

VIII — Conclusão

143. Proponho ao Tribunal de Justiça que:

- anule o acórdão do Tribunal Geral, Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Comissão (T-396/09, EU:T:2012:301), na parte em que julgou procedente o segundo fundamento invocado em primeira instância e procedeu à fiscalização da legalidade com base na jurisprudência decorrente dos acórdãos Fediol/Comissão (70/87, EU:C:1989:254) e Nakajima/Conselho (69/89, EU:C:1991:186);
- remeta o processo ao Tribunal Geral;
- julgue inadmissível o recurso subordinado nos processos apensos C-401/12 P a C-403/12 P;
- reserve para final a decisão quanto às despesas.

162 — V., neste sentido, despacho Thesing e Blobberg Finance/BCE (C-28/13 P, EU:C:2014:96, n.º 25).

163 — Acórdão Wam Industriale/Comissão (C-560/12 P, EU:C:2013:726, n.º 44).