



Coletânea da Jurisprudência

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

Processos apensos C-404/12 P e C-405/12 P

**Conselho da União Europeia
e
Comissão Europeia
contra**

Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Ambiente — Convenção de Aarhus — Artigo 10.º do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 — Pedido de reexame interno — Artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Convenção de Aarhus — Conceito de órgãos legislativos na aceção da Convenção de Aarhus — Ato adotado pelo processo designado de ‘regulamentação’ na aceção da Decisão 1999/468/CE — Regulamento (CE) n.º 149/2008 que fixa limites máximos de resíduos de pesticidas»

I — Introdução

1. Os recursos interpostos pelo Conselho da União Europeia (C-404/12 P) e pela Comissão (C-405/12 P) referem-se à interpretação do conceito de órgãos legislativos para efeitos do artigo 9.º, n.º 3, conjugado com o artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente² (a seguir «Convenção de Aarhus»). Resulta destas disposições que os membros do público podem instaurar processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões que infrinjam o disposto no respetivo direito interno no domínio do ambiente, precisando-se, todavia, que os atos legislativos estão excluídos do âmbito de aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da referida Convenção³. Estas disposições foram postas em prática no direito da União pelo artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1367/2006⁴ (a seguir «Regulamento de Aarhus»).

1 — Língua original: francês.

2 — A referida Convenção foi aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO L 124, p. 1).

3 — Quanto à competência do Tribunal de Justiça para interpretar as disposições da Convenção d’Aarhus, ver acórdão *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125, n.º 31).

4 — Regulamento (CE) n.º 1367/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de setembro de 2006, 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 (JO L 264, p. 13). Nos termos do seu artigo 10.º, n.º 1, qualquer organização não-governamental 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, no caso de ser alegada omissão administrativa, deveriam ter aprovado tais atos.

2. O Regulamento (CE) n.º 396/2005, relativo aos máximos de resíduos de pesticidas no interior e à superfície dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, de origem vegetal ou animal⁵. Este regulamento foi modificado pelo Regulamento (CE) n.º 149/2008 da Comissão, de 29 de janeiro de 2008⁶, para lhe acrescentar os Anexos II, III e IV que fixam limites máximos de resíduos para os produtos abrangidos pelo Anexo I do mesmo regulamento. O Regulamento n.º 149/2008 foi adotado segundo o procedimento «de regulamentação» na aceção da Decisão 1999/468/CE relativa à comitologia⁷.

3. Por cartas de 7 e 10 de abril de 2008, a Stichting Natuur en Milieu e a Pesticide Action Network Europe, fundações de direito neerlandês (a seguir «organizações de proteção do ambiente»), pediram à Comissão que procedesse ao exame interno do Regulamento n.º 149/2008, ao abrigo do artigo 10.º do Regulamento de Aarhus. Em duas decisões de 1 de julho de 2008 (a seguir «decisões de inadmissibilidade»), a Comissão indeferiu os pedidos, por alegadamente serem inadmissíveis, com o fundamento de que o Regulamento n.º 149/2008 não era uma medida de alcance individual na aceção do Regulamento de Aarhus e que, por isso, não podia ser objeto do pedido de reexame interno previsto pelo referido regulamento.

4. Na sequência do recurso interposto pelas organizações de proteção do ambiente, o Tribunal Geral, pelo acórdão Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe/Comissão (T-338/08, EU:T:2012:300, a seguir «acórdão recorrido»), anulou as decisões de inadmissibilidade, considerando, nomeadamente, que a adoção do Regulamento n.º 149/2008 se incluía no âmbito dos poderes de execução da Comissão e, por conseguinte, podia ser objeto de um pedido de reexame, por exemplo, ao abrigo do artigo 10.º do Regulamento de Aarhus.

5. Nos presentes recursos, o Conselho e a Comissão pedem ao Tribunal de Justiça a anulação do acórdão recorrido.

6. Dada a semelhança do fundamento invocado pelo Conselho e primeiro fundamento invocado pela Comissão com os fundamentos apresentados por estas instituições nos processos Conselho e o./Verening Milieudedefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht C-401/12 P a C-403/12 P, nos quais também apresento hoje as minhas conclusões, estes litígios estão estreitamente ligados à problemática da possibilidade de invocação direta do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, no quadro do contencioso de anulação para efeitos da fiscalização da legalidade prevista pelo artigo 10.º do Regulamento de Aarhus, que está subjacente à segunda série de processos.

7. Todavia, no presente processo, coloca-se a questão preliminar da aplicabilidade da Convenção de Aarhus ao caso vertente, questão que resulta do segundo fundamento do recurso interposto pela Comissão no processo C-405/12 P. Por conseguinte, as presentes conclusões centrar-se-ão na questão de saber se, ao adotar o Regulamento n.º 149/2008, a Comissão agiu como órgão legislativo na aceção do artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo da Convenção de Aarhus, o que permitiria excluir o referido regulamento do âmbito de aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da referida Convenção e, portanto, do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento de Aarhus.

II — Antecedentes do litígio, tramitação processual no Tribunal Geral e acórdão recorrido

8. Para descrição do quadro jurídico e dos factos na origem do litígio, da tramitação processual no Tribunal Geral e do acórdão recorrido, basta remeter para a exposição feita neste último acórdão.

5 — Regulamento (CE) n.º 396/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de fevereiro de 2005, relativo aos máximos de resíduos de pesticidas no interior e à superfície dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, de origem vegetal ou animal e que altera a Diretiva 91/414/CEE do Conselho (JO L 70, p. 1).

6 — JO L 58, p. 1.

7 — Decisão do Conselho, de 28 de junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão, na redação que lhe foi dada pela Decisão 2006/512/CE do Conselho, de 17 de julho de 2006 (JO L 200, p. 11).

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

9. No recurso que interpôs em 3 de setembro de 2012 (processo C-404/12 P), o Conselho pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular o acórdão recorrido, negar provimento total aos recursos apresentados pelas recorrentes em primeira instância e condenar as mesmas solidária e conjuntamente nas despesas.

10. No recurso que interpôs em 27 de agosto de 2012 (processo C-405/12 P), a Comissão pede ao Tribunal de Justiça que se digne anular o acórdão recorrido, decidir de mérito e negar provimento aos recursos interpostos das decisões de inadmissibilidade e condenar as recorrentes em primeira instância nas despesas suportadas pela Comissão em primeira instância e no presente recurso.

11. Por despacho do Presidente de 21 de novembro de 2012, os processos C-404/12 P e C-405/12 P foram apensados para efeitos de tramitação das fases escrita e oral e acórdão.

12. Em 25 de fevereiro de 2013, as organizações de proteção do ambiente apresentaram a resposta aos recursos. Na sequência do pedido de regularização de 1 de março de 2013, as mesmas apresentaram uma petição de recurso subordinado, qualificado de condicional, ao abrigo do artigo 176.º, n.º 2, do Regulamento de Processo.

13. O Conselho, o Parlamento, a Comissão, as organizações de proteção do ambiente e o Governo checo⁸ foram ouvidos na audiência realizada em 10 de dezembro de 2013.

IV — Análise

A — Quanto ao tratamento dos fundamentos

14. Uma vez que a questão de saber se a adoção do Regulamento n.º 149/2008 se inclui no âmbito de aplicação da Convenção de Aarhus é determinante para a apreciação de mérito do presente litígio, é conveniente iniciar a análise dos presentes recursos pelo segundo fundamento de recurso no processo C-405/12 P. Com efeito, o debate suscitado pelo primeiro fundamento de recurso no processo C-405/12 P e pelo recurso no processo C-404/12 P, relativo à fiscalização da legalidade do Regulamento de Aarhus à luz da Convenção de Aarhus, não tem razão de ser no caso de se concluir que o ato em relação ao qual foi apresentado o pedido de reexame não pode ser objeto dessa fiscalização.

B — Quanto ao fundamento relativo à competência da Comissão no quadro da adoção do Regulamento n.º 149/2008 (segundo fundamento do recurso no processo C-405/12 P)

15. Com o seu segundo fundamento, a Comissão alega que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, por ter decidido, nos n.ºs 65 a 67 do acórdão recorrido, que a adoção, pela Comissão, do Regulamento n.º 149/2008 se integra no exercício da sua competência de execução. Com efeito, segundo a Comissão, o Tribunal Geral fez uma interpretação baseada numa perspetiva exclusivamente institucional do conceito de órgão legislativo na aceção do artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Convenção de Aarhus.

8 — Tendo o pedido de intervenção do Governo checo sido apresentado após o termo do prazo previsto, só foi admitido para a fase oral do processo.

16. Em apoio das suas críticas, a Comissão alega que a interpretação do conceito de órgão legislativo na aceção da referida Convenção não pode depender de conceitos específicos dos Tratados da União. Pelo contrário, essa interpretação deve basear-se num método teleológico, tendo em conta que, no entender da Comissão, a Convenção de Aarhus excluiu os atos legislativos do seu âmbito de aplicação, em virtude de a informação do público ser garantida, em relação a esses atos, pelo próprio processo legislativo⁹. A Comissão sustenta que, uma vez que o Tribunal de Justiça já decidiu, no acórdão Flachglas Torgau, que se deve adotar uma interpretação funcional do conceito de «órgãos ou instituições no exercício da sua competência [...] legislativa»¹⁰, essa análise funcional é também a mais adequada para interpretação do conceito de «organismos ou instituições que atuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, de la Convenção de Aarhus. Acrescenta que o Tribunal de Justiça remeteu, aliás, para esta disposição ao interpretar o artigo 2.º, ponto 2, da Diretiva 2003/4/CE¹¹ (a seguir «diretiva acesso à informação»).

1. Quanto ao conceito de legislação na aceção da Convenção de Aarhus

a) Observações gerais

17. Em primeiro lugar, segundo jurisprudência consagrada, um Tratado 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 exprimem neste sentido o direito internacional geral consuetudinário, precisam que um Tratado deve ser interpretado de boa-fé, de acordo com o sentido comum a atribuir aos termos do Tratado no seu contexto e à luz dos respetivos objeto e fim¹².

18. Resulta do preâmbulo da Convenção de Aarhus que as partes contratantes reconheceram a importância de proteger, preservar e melhorar o estado do ambiente e da «transparência em todos os sectores de governação», convidando os órgãos legislativos a aplicar os princípios da referida Convenção na sua atuação¹³. Por isso, é à luz destes objetivos que deve ser apreciado o alcance que os autores da referida Convenção pretenderam conferir às disposições do seu artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, conjugadas com as do seu artigo 9.º, n.º 3.

19. A este respeito, é evidente que a Convenção de Aarhus não define o conceito de ato ou de órgão no exercício da sua competência legislativa. No artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, a Convenção de Aarhus limita-se a excluir do seu âmbito de aplicação os «organismos ou instituições que atuem na qualidade de órgãos jurisdicionais ou legislativos». Esta disposição é essencial para determinar o alcance do artigo 9.º, n.º 3, da referida Convenção, uma vez que os atos de organismos e instituições adotados no exercício da sua competência legislativa não estão abrangidos pelos procedimentos a que podem recorrer, nos termos deste último artigo, os membros do público, em razão de violações das disposições do direito nacional do ambiente.

20. Em segundo lugar, no que respeita à génese da expressão em causa, os trabalhos que conduziram à aprovação da Convenção de Aarhus fornecem apenas escassos elementos que não consentem uma conclusão unívoca.

9 — V., por analogia, o acórdão Flachglas Torgau (C-204/09, EU:C:2012:71, n.º 43).

10 — N.ºs 49 e segs. do acórdão.

11 — Diretiva 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 Conselho (JO L 41, p. 26).

12 — V. acórdão IATA e ELFAA (C-344/04, EU:C:2006:10, n.º 40 e jurisprudência aí referida).

13 — V. quinto e décimo primeiro considerandos da Convenção d'Aarhus.

21. Observo que, na terceira sessão do Grupo de trabalho encarregado de elaborar o projeto da Convenção de Aarhus, as discussões incidiam sobre a expressão «processo de tomada de decisões no domínio do ambiente», que se considerou não aplicável nem às decisões legislativas nem às decisões judiciais¹⁴. Na quarta sessão, considerou-se que a expressão «tomada de decisões no domínio do ambiente» designava «qualquer procedimento definido pela legislação nacional seguido por uma instituição pública para tomar decisões que regulem, em aplicação da legislação, os problemas relacionados com o ambiente. Não abrange os atos judiciais e legislativos nem outros atos normativos de ordem geral».

22. No que respeita à expressão «instituição pública», propôs-se, na quarta sessão, que fosse definida como «qualquer instituição ou alto funcionário que, nos termos da legislação nacional, tem competência para tomar decisões *em execução das leis e regulamentos ou para recolher, compilar ou difundir dados informativos sobre o ambiente*. Esta expressão não abrange os órgãos legislativos e judiciais» (sublinhado meu). O sentido da expressão «instituição pública» foi definitivamente determinado na sexta sessão, excluindo os «órgãos que atuam no exercício de competências judiciais ou legislativas».

23. Além disso, nas suas tomadas de posição a respeito dos atos adotados pelas instituições da União no exercício da sua competência legislativa, o Comité de supervisão do cumprimento das disposições da Convenção de Aarhus sublinhou que, para reconhecer uma eventual violação do direito do ambiente, se deve tomar em conta a forma que reveste o processo de decisão em causa¹⁵. Daí resulta que, ao qualificar uma decisão, um ato ou uma omissão no sentido da Convenção de Aarhus, a sua denominação no direito interno da parte contratante não é determinante¹⁶.

24. Em terceiro lugar, pode ser útil recordar que o Tribunal de Justiça já teve oportunidade de se referir ao artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Convenção de Aarhus, nomeadamente em processos relativos à diretiva «acesso à informação» e à Diretiva 85/337/CEE¹⁷ (a seguir «diretiva estudo do impacto»).

25. Na jurisprudência relativa à interpretação da diretiva estudo de impacto, o Tribunal de Justiça considerou que a exclusão de um projeto do âmbito de aplicação da referida diretiva está sujeita, segundo o seu artigo 1.º, n.º 5, a duas condições. A primeira exige que o projeto seja adotado em pormenor por um ato legislativo específico. De acordo com a segunda, os objetivos desta diretiva, incluindo o de fornecer informações, devem ser atingidos através do processo legislativo¹⁸.

26. No acórdão Boxus e o., relativo à qualificação de um decreto nacional que conferia valor legislativo a determinados tipos de licenças de urbanismo para efeitos do âmbito de aplicação da diretiva estudo do impacto e da Convenção de Aarhus, o Tribunal de Justiça considerou nomeadamente, embora sublinhando a autonomia processual dos Estados-Membros, que o artigo 9.º da Convenção de Aarhus e o artigo 10.º-A da Diretiva 85/337 perderiam «todo o efeito útil se a simples circunstância de um projeto ser adotado através de um ato legislativo tivesse como consequência privá-lo de qualquer via

14 — V. Relatório da terceira sessão, <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/1997/cep/ac.3/cep.ac.3.6.f.pdf>. Considerou-se que este conceito designava um procedimento seguido por uma instituição pública para implementar decisões no domínio do ambiente a nível nacional, regional ou local, consoante a definição constante da legislação de um Estado parte na Convenção.

15 — European Union ACCC/C/2008/32 (Part I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, maio de 2011, ponto 61) no Case Law of the Aarhus Convention Compliance Committee, 2004-2011, pp. 12 e 13. «set out in article 2, paragraph 2, of the Convention, the EU institutions do not act as public authorities when they perform in their legislative capacity, with the effect that these forms of decision-making are not covered by article 9 of the Convention. Thus, in order to establish noncompliance in a specific case, the Committee will have to consider the form of decision-making challenged before the EU Courts».

16 — «When determining how to categorize a decision, and act or an omission under the Convention, its label in the domestic law of a Party is not decisive» [ACCC/C/2005/11 (Belgium) (ECE/MP.PP/C.1/2006/4/Add.2, ponto 29; European Union ACCC/C/2008/32 (Part I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, maio de 2011, ponto 71.

17 — Diretiva 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)

18 — Acórdãos WWF e o. (C-435/97, EU:C:1999:418, n.º 57); Boxus e o. (C-128/09 a C-131/09, C-134/09 e C-135/09, EU:C:2011:667, n.º 37); Solvay e o. (C-182/10, EU:C:2012:82, n.º 31); e Nomarchiaki Aftodioikisi Aitolokarnanias e o. (C-43/10, EU:C:2012:560, n.º 79).

de recurso que permitisse impugnar a sua legalidade, quanto ao mérito ou ao processo, na aceção destas duas disposições»¹⁹. O Tribunal de Justiça também decidiu que a questão de saber se esse ato legislativo preenche as condições fixadas no artigo 1.º, n.º 5, da diretiva estudo do impacto deve poder ser objeto de fiscalização, segundo as regras processuais nacionais, por um órgão jurisdicional ou por um órgão independente e imparcial instituído por lei²⁰.

27. No que respeita à diretiva acesso à informação, o Tribunal de Justiça admitiu, no acórdão Flachglas Torgau, uma interpretação funcional do conceito de «órgãos ou instituições no exercício da sua competência [...] legislativa», segundo a qual podem ser considerados abrangidos por esta definição os Ministérios que, por força do direito nacional, estão encarregados de preparar os projetos de lei, de os apresentar no Parlamento e de participar no processo legislativo, nomeadamente através da formulação de pareceres²¹. O Tribunal de Justiça sublinhou, a este propósito, a diversidade dos processos considerados legislativos consoante os Estados-Membros em causa.

28. Observo, porém, que o Tribunal de Justiça se pronunciou, nestes processos, sobre a interpretação de determinadas disposições das diretivas em causa à luz da Convenção de Aarhus, o que não permite transpor sem reservas essa jurisprudência para o presente processo.

b) Quanto aos critérios que permitem delimitar o conceito de exercício de competência legislativa na aceção da Convenção de Aarhus

29. Na minha opinião, há questões de princípio que devem ser tidas em conta para interpretar a exclusão de atos abrangidos pela atividade legislativa, na aceção da Convenção de Aarhus.

30. Em primeiro lugar, como afirma a Comissão, a interpretação do conceito de «legislação», na aceção de um instrumento de direito internacional público, deve conservar a sua natureza autónoma em relação ao direito interno das partes contratantes. Assim, a interpretação do artigo 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, da Convenção de Aarhus não se pode basear exclusivamente nas referências específicas de um determinado sistema, mas deve proceder de uma análise global que tenha em devida conta o objetivo primordial da Convenção, concretamente, a proteção do ambiente e a instituição de um dispositivo democrático que permita aos cidadãos participar ativamente nesse processo.

31. Com efeito, a exclusão dos atos legislativos do âmbito de aplicação da Convenção de Aarhus não pode ter o alcance que lhe confere uma análise baseada no direito nacional. Antes de mais, o direito internacional público não rege a repartição de competências normativas no ordenamento jurídico de uma parte contratante. Pelo contrário, implica o dever de preservar globalmente o objetivo da Convenção.

32. Em segundo lugar, resulta de uma leitura conjugada dos artigos 2.º, n.º 2, segundo parágrafo, e 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus que o objetivo do sistema estabelecido pela referida Convenção é permitir aos membros do público contestar e obter a fiscalização de decisões que põem em prática normas do direito do ambiente, ou, dito de outro modo, agir para garantir a aplicação correta das normas do direito nacional do ambiente em casos concretos. Daí resulta que os membros do público não foram investidos do direito de fiscalizar ou até de exigir a adoção de um determinado nível de proteção em matéria de ambiente.

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

20 — *Ibidem* (n.º 54).

21 — EU:C:2012:71 (n.ºs 49 a 51).

33. Assim, o objetivo principal da Convenção de Aarhus é instituir um dispositivo de fiscalização da legalidade que permita aos membros do público promover uma fiscalização administrativa ou judicial em caso de violação de uma norma do direito do ambiente quando da aplicação²².

34. A este respeito, o critério que permite determinar se um ato se inclui ou não na categoria dos atos legislativos na aceção da Convenção poderia ser o da existência de uma norma superior de direito do ambiente. Na verdade, para efeitos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, a fiscalização deve exercer-se à luz das «disposições do direito nacional^[23] do ambiente». Os particulares podem, assim, invocar a violação dessa norma pelo ato impugnado. Por consequência, o ato de uma instituição pública que é impugnado deve necessariamente ser inferior, na hierarquia das normas, às referidas disposições do direito nacional do ambiente, pois a Convenção parte do princípio de que o referido ato pode ser incompatível com estas disposições.

35. Resulta do exposto que as normas do direito da União cuja conformidade material não possa ser apreciada em relação a uma disposição do direito do ambiente da União constituem, em princípio, atos de natureza legislativa na aceção da Convenção de Aarhus. Todavia, tendo em conta a natureza autónoma do conceito de legislação na aceção da referida Convenção, é importante não seguir, a este respeito, a distinção, própria do direito da União, entre atos legislativos e atos de execução. Além disso, o Tribunal de Justiça confirmou recentemente que as situações circunscritas pelos artigos 290.º TFUE e 291.º TFUE, que se referem, respetivamente, a atos delegados e a atos de execução no direito da União, não constituíam um sistema exaustivo²⁴.

36. Em terceiro lugar, parece-me que a Convenção de Aarhus visa, em boa lógica, excluir a fiscalização da constitucionalidade em sentido amplo no que respeita aos atos adotados no domínio do direito do ambiente.

37. É à luz destas considerações que se deve averiguar se a adoção do Regulamento n.º 149/2008 implica prerrogativas legislativas na aceção da Convenção de Aarhus.

2. Quanto à natureza dos poderes exercidos pela Comissão na adoção do Regulamento n.º 149/2008

a) Quanto ao acórdão recorrido

38. Nos n.ºs 64 a 70 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral baseou-se essencialmente em dois elementos para considerar que a Comissão não tinha adotado o Regulamento n.º 149/2008 no exercício de poderes legislativos. Por um lado, recordou que os anexos do Regulamento n.º 396/2005 deviam ser aprovados em conformidade com os artigos 5.º e 7.º da Decisão 1999/468 relativa à comitologia. Por outro, referiu-se ao guia de aplicação da Convenção de Aarhus²⁵, do qual resulta que a Comissão deve ser considerada uma autoridade na aceção do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

22 — V., a este respeito e sem prejuízo da decisão nos processos apensos C-401/12 P a C-403/12 P, os exemplos dos atos não legislativos mas geralmente aplicáveis que podem surgir do procedimento de reapreciação interna na aceção do artigo 10.º da Convenção de Aarhus: o artigo 9.º da Diretiva 98/83/CE do Conselho, de 3 de novembro de 1998, relativa à qualidade das águas destinadas ao consumo humano (JO L 330, p. 32), bem como a decisão de execução da Comissão, de 30 de outubro de 2013, que confirma as emissões médias específicas de CO₂ e os objetivos de emissões específicas dos fabricantes de automóveis de passageiros, no que respeita ao ano de 2012, nos termos do Regulamento (CE) n.º 443/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 289, p. 71).

23 — Deve observar-se que o direito da União é considerado como «direito nacional» para efeitos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção d'Aarhus: «In this context, when applied to the EU, the reference to 'national law' should be interpreted as referring to the domestic law of the EU» [v. ACCC/C/2006/18 (Denmark), (ECE/MP.PP/2008/5/Add.4, ponto 27)] e [European Union ACCC/C/2008/32 (Part I), ECE/MP.PP/C.1/2011/4/Add.1, maio de 2011, ponto 76].

24 — V. acórdão Reino Unido/Parlamento e Conselho (C-270/12, EU:C:2014:18, n.ºs 77 a 86).

25 — Acessível no sítio web: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/implementation%20guide/french/aigf.pdf>, p. 42.

39. Deve, pois, averiguar-se se essa fundamentação é sólida, supondo que possa ser considerada suficiente, o que a Comissão, porém, não criticou.

b) Quanto à génese do Regulamento n.º 149/2008

40. Observo liminarmente que, na prossecução dos objetivos enumerados no artigo 191.º TFUE, o direito do ambiente da União contém normas de excecional diversidade, nomeadamente normas relativas à luta contra as alterações climáticas e contra a poluição atmosférica, as que se referem à problemática do desenvolvimento sustentável, as normas relativas ao tratamento dos resíduos, à proteção das águas e dos solos, à proteção da biodiversidade, as normas respeitantes à participação do público na tomada de decisões em matéria do ambiente, as respeitantes à proteção civil, incluindo a gestão das catástrofes e à gestão do ruído. Neste contexto, a Comissão exerce simultaneamente funções de natureza estritamente administrativa, por exemplo, quando autoriza a introdução de um organismo geneticamente modificado (OGM) no mercado, bem como funções normativas, quando adota normas mais pormenorizadas, frequentemente através da comitologia, por exemplo quando estabelece ou completa anexos de um ato de base. Ora, este último caso não suscita uma interpretação unívoca em relação ao conceito de atividade legislativa na aceção da Convenção de Aarhus. É esse o caso, em especial, da adoção do Regulamento n.º 149/2008 pela Comissão.

41. A este respeito, é conveniente recordar que a adoção desse regulamento tem a sua origem no Regulamento n.º 396/2005, relativo aos limites máximos de resíduos de pesticidas no interior e à superfície dos géneros alimentícios e dos alimentos para animais, de origem vegetal ou animal. Uma vez que os limites máximos de resíduos (a seguir «LMR») compreendem, por um lado, os LMR específicos de certos géneros alimentícios e alimentos para animais e, por outro, um limite geral aplicável quando não tenha sido fixado nenhum LMR especial, o Regulamento n.º 396/2005 exigia a elaboração sucessiva de vários anexos, cuja adoção condicionava a aplicação de uma parte dos capítulos do Regulamento n.º 396/2005²⁶.

42. Por consequência, a Comissão começou por adotar o Regulamento (CE) n.º 178/2006²⁷ que estabelece o Anexo I do Regulamento n.º 396/2005, que enumera os géneros alimentícios e os alimentos para animais aos quais se aplicam limites máximos de resíduos de pesticidas.

43. Em seguida, a Comissão adotou o Regulamento n.º 149/2008, pelo qual foram aditados os outros três Anexos (II, III e IV) que fixam os LMR para os produtos abrangidos pelo Anexo I do Regulamento n.º 396/2005.

44. Assim, o Anexo II foi adotado em conformidade com o artigo 21.º do Regulamento n.º 396/2005. Estabelece os limites máximos dos LMR fixados anteriormente em conformidade com as diretivas específicas relativas aos cereais, aos géneros alimentícios de origem animal e a certos produtos de origem vegetal, incluindo frutas e produtos hortícolas²⁸.

26 — Nos termos do artigo 50.º do Regulamento n.º 396/2005, os capítulos II, III e V são aplicáveis seis meses a contar da publicação do último dos regulamentos que estabelecerem os Anexos I, II, III e IV.

27 — Regulamento da Comissão, de 1 de fevereiro de 2006, que altera o Regulamento n.º 396/2005 a fim de estabelecer o seu Anexo I, que enumera os géneros alimentícios e os alimentos para animais aos quais se aplicam limites máximos de resíduos de pesticidas (JO L 29, p. 3).

28 — Diretiva 86/362/CEE do Conselho, de 24 de julho de 1986, relativa à fixação de teores máximos para os resíduos de pesticidas à superfície e no interior dos cereais (JO L 21, p. 37); Diretiva 86/363/CEE do Conselho, de 24 de julho de 1986, relativa à fixação de teores máximos para os resíduos de pesticidas à superfície e no interior dos géneros alimentícios de origem animal (JO L 221, p. 43); e Diretiva 90/642/CEE do Conselho, de 27 de novembro de 1990, relativa à fixação de teores máximos de resíduos de pesticidas nos e sobre determinados produtos de origem vegetal, incluindo frutas e produtos hortícolas (JO L 350, p. 71).

45. O Anexo III foi adotado em conformidade com o artigo 22.º do Regulamento n.º 396/2005 e estabelece nomeadamente²⁹ os LMR temporários aplicáveis para substâncias ativas cuja decisão de inclusão ou não no Anexo I da Diretiva 91/414/CEE, relativa aos produtos fitofarmacêuticos³⁰, ainda não tenha sido tomada.

46. Finalmente, certas substâncias ativas não estão sujeitas a nenhum limite de resíduos. Trata-se de substâncias ativas presentes nos produtos fitofarmacêuticos avaliadas nos termos da Diretiva 91/414, relativamente aos quais não foi considerado necessário nenhum LMR. Nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 396/2005, essas substâncias são incluídas no Anexo IV do referido regulamento.

47. Resulta do exposto que, ao adotar o Regulamento n.º 149/2008, a Comissão completou um ato de base que era de natureza legislativa. Esta consideração não é, porém, conclusiva quanto à natureza dos poderes exercidos pela Comissão nesse contexto, do ponto de vista da aplicação da Convenção de Aarhus. Há, por conseguinte, que analisar o procedimento de adoção do Regulamento n.º 149/2008.

c) Quanto ao procedimento de adoção do Regulamento n.º 149/2008

48. À luz do acórdão Meroni/Alta Autoridade³¹, deve observar-se que as consequências que resultam de uma delegação de poderes são muito diferentes consoante esta se refira, por um lado, a poderes de execução claramente delimitados e cujo exercício é, por isso, suscetível de fiscalização rigorosa em relação aos critérios objetivos fixados pela autoridade delegante ou, por outro lado, a um «poder discricionário, que implique uma ampla margem de apreciação, suscetível de constituir, pelo uso que dele é feito, uma verdadeira política económica». O Tribunal de Justiça também afirmou, nesse acórdão, que uma delegação de poderes do primeiro tipo não pode modificar sensivelmente as consequências do exercício dos poderes a que se refere, ao passo que uma delegação do segundo tipo, substituindo as opções da autoridade delegante pelas da autoridade delegada, constitui uma «verdadeira transferência de responsabilidade»³².

49. Até à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a expressão «competências de execução» referia-se a dois tipos de competências distintas. Tratava-se, por um lado, da competência para adotar atos normativos que completam ou modificam um ato legislativo de base e, por outro, da competência para aplicar ou executar, a nível da União, um ato legislativo da União ou algumas das suas disposições³³.

50. Deve, porém, salientar-se que, no direito da União, mesmo depois da entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a distinção entre legislação e execução é, frequentemente, incerta. Com efeito, como observou o advogado-geral P. Cruz Villalon, a distinção entre os atos delegados e os atos de execução não corresponde apenas à diferença entre a legislação (ainda que delegada) e a execução mas também, além do mais, ao facto de os atos delegados serem o resultado do exercício de uma competência legislativa própria da União, enquanto os atos de execução são fruto do exercício (subsidiário) pela Comissão (ou pelo Conselho) de uma competência que, a título principal, cabe aos Estados-Membros³⁴.

29 — A menos que não constem já do Anexo II, em conformidade com o procedimento referido no artigo 45.º, n.º 2, tendo em conta as informações fornecidas pelos Estados-Membros, eventualmente o parecer fundamentado referido no artigo 24.º, os fatores referidos no artigo 14.º, n.º 2, e certos LMR. O Anexo III pode também conter outros produtos, como os novos produtos agrícolas que constam do Anexo I do Regulamento n.º 396/2005 (v. quarto considerando do Regulamento n.º 149/2008).

30 — Diretiva do Conselho, de 15 de julho de 1991, relativa à colocação dos produtos fitofarmacêuticos no mercado (JO L 230, p. 1).

31 — 10/56, EU:C:1958:8.

32 — V. acórdão Reino Unido/Parlamento e Conselho (EU:C:2014:18, n.ºs 41 e 42).

33 — A Convenção sobre o futuro da Europa propôs uma demarcação clara entre estas duas competências, que foi incluída no Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa. A alteração acabou por ser integrada no Tratado de Lisboa, nos artigos 290.º e 291.º TFUE (v. as minhas Conclusões no processo Reino Unido/Parlamento e Conselho, EU:C:2013:562).

34 — V. n.º 57 das conclusões do advogado-geral P. Cruz Villalón no processo Comissão/Parlamento e Conselho (C-427/12, EU:C:2013:871).

51. A este propósito, observo que, nos termos dos artigos 5.º, 21.º e 22.º do Regulamento n.º 396/2005, na versão em vigor no momento da adoção do Regulamento n.º 149/2008³⁵, este último foi adotado em conformidade com o processo designado «de regulamentação», nos termos do artigo 5.º da Decisão 1999/468 relativa à comitologia.

52. No contexto deste procedimento, após a apresentação de um projeto de medida ao Comité Permanente da Cadeia Alimentar e da Saúde Animal³⁶ (a seguir «comité»), a adoção da medida exigia que a Comissão obtivesse uma maioria qualificada favorável. Se o comité não pudesse votar por maioria qualifica a favor do projeto da Comissão ou se se pronunciasse por maioria qualificada contra o projeto, a medida devia ser submetida ao Conselho. Este podia aceitar a medida ou reenviá-la à Comissão. Não havendo decisão do Conselho no prazo de três meses, a Comissão podia adotar o seu projeto inicial. A este respeito, o Parlamento tinha o direito de controlo, no sentido de que, relativamente a medidas adotadas ao abrigo de atos de base adotados pelo processo de codecisão, o Parlamento podia tomar uma resolução não vinculativa, se considerasse que a Comissão tinha excedido a sua competência de execução.

53. Verifica-se, pois, à primeira vista, que o procedimento seguido apresenta uma certa conexão com a atividade legislativa. Com efeito, tratava-se de um procedimento que envolvia as três instituições da União com competência para exercer poderes legislativos e que terminava na adoção de um ato de alcance geral com disposições que, pelo menos em larga medida, se integram no direito do ambiente.

54. Não é menos verdade que o facto de adotar modificações dos anexos de um ato de base na sequência da evolução dos conhecimentos científicos e técnicos também pode ser visto como um ato de mera execução na aceção do direito da União. O reconhecimento deste facto justificou, com efeito, a modificação do procedimento de adoção dos anexos das Diretivas 86/362, 86/363 e 90/642³⁷. Recordo que os referidos anexos foram reproduzidos em seguida pelo Anexo II do Regulamento n.º 396/2005.

55. Por conseguinte, o procedimento de adoção do Regulamento n.º 149/2008 não é, por si só, determinante para identificar a natureza da competência exercida pela Comissão a fim de determinar o âmbito de aplicação da Convenção de Aarhus. É necessário, por isso, examinar o conteúdo dessa competência.

d) Quanto ao conteúdo da competência da Comissão

56. Realço que o Regulamento n.º 396/2005 constitui um diploma especial e inovador, na medida em que estabeleceu pela primeira vez, a nível europeu, um limite comum de 0,01 mg/kg para todos os tipos de pesticidas, sem fazer distinção entre as diferentes categorias de alimentos. Este limite geral é aplicado «supletivamente», ou seja, em todos os casos em que não tenha sido fixado um LMR

35 — Deve salientar-se que o Regulamento n.º 149/2008 entrou em vigor seis meses após a sua publicação no JO, nos termos do seu artigo 2.º, ou seja, em 1 de setembro de 2008. Ora, entretanto, o Regulamento n.º 396/2005 foi modificado pelo Regulamento (CE) n.º 299/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, adotado em 11 de março de 2008 e que entrou em vigor em 10 de abril seguinte (JO L 97, p. 67). A adoção do Regulamento n.º 299/2008 tornou-se necessária nomeadamente pela Decisão 2006/512/CE do Conselho, de 17 de julho de 2006, que altera a Decisão 1999/468 (JO L 200, p. 11). A Decisão 2006/512 instituiu o procedimento designado «de regulamentação com fiscalização» para adoção de medidas de alcance geral que tenham por objeto modificar os elementos não essenciais de um ato de base. Nos termos 1.º do Regulamento n.º 299/2008, o artigo 45.º do Regulamento n.º 396/2005 foi modificado, prevendo a partir de então dois procedimentos de comitologia diferentes, concretamente, o procedimento de regulamentação e o novo procedimento de regulamentação com fiscalização. Além disso, o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 396/2005 foi substituído no sentido de que o estabelecimento do seu Anexo IV ficou sujeito ao procedimento de regulamentação com fiscalização.

36 — Na aceção do Regulamento (CE) n.º 178/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro de 2002, que determina os princípios e normas gerais da legislação alimentar, cria a Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos e estabelece procedimentos em matéria de segurança dos géneros alimentícios (JO L 31, p. 1).

37 — V. Diretiva 97/41/CE do Conselho, de 25 de junho de 1997, que altera as Diretivas 76/895/CEE, 86/362, 86/363 e 90/642 relativas à fixação de limites máximos de resíduos de pesticidas à superfície e no interior das frutas e produtos hortícolas, cereais, géneros alimentícios de origem animal e determinados produtos de origem vegetal, incluindo frutas e produtos hortícolas, respetivamente (JO L 184, p. 33), em especial o projeto da referida diretiva que contém a exposição dos motivos [COM (95) 272 final, p. 8].

específico para um produto ou um tipo de produtos. A escolha da forma de regulamento destinado a revogar várias diretivas específicas foi justificada pelo facto de este tipo de ato garantir que as suas disposições precisas serão aplicadas ao mesmo tempo e do mesmo modo em toda a Comunidade. Conclui-se daí que um dos principais objetivos prosseguidos, em nome da proteção da saúde pública, foi o da aplicação uniforme das normas respeitantes aos LMR.

57. Segundo esta lógica, a adoção dos anexos do Regulamento n.º 396/2005 através do Regulamento n.º 149/2008 foi enquadrada por outros atos do direito derivado em matéria de ambiente. Assim, o Anexo II do Regulamento n.º 396/2005, na versão estabelecida pelo Regulamento n.º 149/2008, integrou os LMR anteriormente definidos pelas Diretivas 86/362, 86/363 e 90/642, cujos anexos, regularmente modificados, continham a lista dos produtos e dos teores máximos de resíduos de pesticidas autorizados. O Anexo III do Regulamento n.º 396/2005, na versão estabelecida pelo Regulamento n.º 149/2008, que continha a lista dos LMR temporários, compunha-se de duas partes. A parte A continha LMR temporários para as substâncias não sujeitas aos LMR nos termos das referidas diretivas 86/362, 86/363 e 90/642. A parte B continha os LMR temporários para os produtos não definidos no Anexo I das Diretivas 86/362, 86/363 e 90/642. O Anexo IV do Regulamento n.º 396/2005 constituía uma lista de substâncias ativas de produtos fitofarmacêuticos avaliados em conformidade com a Diretiva 91/414, já referida, para os quais não eram necessários LMR.

58. É verdade que estes anexos do Regulamento n.º 396/2005 estavam sujeitos a modificações regulares. Nos termos do artigo 14.º do Regulamento n.º 396/2005, no procedimento de fixação, modificação ou supressão de LMR, a Comissão podia elaborar um regulamento ou tomar uma decisão rejeitando o pedido nos termos do artigo 7.º do referido Regulamento³⁸.

59. Parece-me de primordial importância sublinhar que um LMR constitui em si mesmo uma norma do direito do ambiente emitida pela Comissão no quadro da comitologia. O direito reconhecido aos particulares que justifiquem um interesse específico quanto ao seu conteúdo de apresentarem um pedido de autorização relativamente à utilização de um produto que implique uma modificação do LMR existente não altera esta conclusão. Com efeito, no momento dessa autorização, tratar-se-á de aplicar uma norma pré-estabelecida.

60. Além disso, um particular não pode contestar a fixação de um LMR.

61. Ora, como já sublinhei, a interpretação do conceito de exercício de competência legislativa na aceção da Convenção de Aarhus deve guiar-se pela estrutura do artigo 9.º, n.º 3, da mesma Convenção, da qual resulta, em substância, que a mesma visa instituir um mecanismo de fiscalização da aplicação - e não da adoção - das normas do direito do ambiente.

62. Além disso, considero que, na adoção do Regulamento n.º 149/2008, a Comissão foi investida de uma competência semelhante à de uma codificação de disposições pré-existentes, através da sua inclusão nos anexos do Regulamento n.º 149/2008.

63. É verdade que a competência da Comissão neste caso concreto é suscetível de fiscalização jurisdicional na perspetiva do exercício de competência legislativa delegada ou de execução. No entanto, não há, no caso vertente, normas ligadas ao direito do ambiente suscetíveis de limitar a competência da Comissão à luz das quais se possa exercer a fiscalização pretendida pela Convenção de Aarhus.

38 — Nos termos do artigo 6.º do Regulamento 396/2005, «[s]empre que um Estado-Membro preveja conceder uma autorização, ou uma autorização provisória, para utilização de um produto fitofarmacêutico de acordo com a Diretiva 91/414, avaliará a necessidade de, em virtude dessa utilização, alterar algum LMR já constante dos Anexos II ou III ao presente regulamento ou de fixar um novo LMR, ou ainda de incluir a substância ativa no Anexo IV. Se necessário, exigirá à parte que solicitou a autorização que apresente um pedido nos termos do artigo 7.º». O artigo 7.º precisa os termos em que é feito o pedido.

64. Finalmente, recordo que a aplicabilidade do capítulo II do Regulamento n.º 396/2005, do qual faz parte o artigo 14.º, foi condicionada pela entrada em vigor do Regulamento n.º 149/2008.

65. Vistas todas as considerações precedentes, proponho que se considere que, ao adotar o Regulamento n.º 149/2008, a Comissão agiu no exercício da competência legislativa na aceção da Convenção de Aarhus.

66. Por consequência, ao decidir, no n.º 70 do acórdão recorrido, que a adoção do Regulamento n.º 149/2008 foi feita no exercício da competência de execução, o Tribunal Geral cometeu um erro de direito, pelo que o acórdão recorrido deve ser anulado.

C — Quanto aos restantes fundamentos

67. Vista a solução que proponho no n.º 66 destas conclusões, não há que analisar os outros fundamentos invocados no recurso no processo C-404/12 P e no processo C-405/12 P. O mesmo se aplica ao recurso subordinado interposto pelas organizações de proteção do ambiente.

V — Quanto ao recurso interposto no Tribunal Geral

68. Nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, quando este anula a decisão do Tribunal Geral, pode decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento. No caso vertente, parece-me que estão reunidas as condições para que o Tribunal de Justiça decida ele próprio o litígio. Com efeito, os argumentos apresentados pelas partes no Tribunal Geral constam dos articulados apresentados na fase escrita neste Tribunal.

69. No primeiro fundamento invocado no Tribunal Geral, os organismos de proteção do ambiente alegaram que, ao considerar que o Regulamento n.º 149/2008 não podia ser entendido nem como medida individual nem como um feixe de decisões, a Comissão errou ao decidir que os pedidos de reexame interno deste regulamento eram inadmissíveis.

70. Tendo em conta a argumentação exposta nos n.ºs 16 a 60 destas conclusões, das quais resulta, em substância, que a adoção do Regulamento n.º 149/2008 ocorreu no exercício da competência legislativa na aceção da Convenção de Aarhus, proponho que este fundamento seja julgado improcedente.

71. É verdade que as partes não tiveram oportunidade de tomar posição na primeira instância sobre os argumentos relativos à natureza da competência exercida pela Comissão ao adotar o Regulamento n.º 149/2008. Com efeito, é forçoso reconhecer que as decisões de inadmissibilidade da Comissão se fundam exclusivamente no alcance geral do Regulamento n.º 149/2008, o que, na minha opinião, constitui uma fundamentação incompleta. No entanto, as referidas decisões mostram-se fundadas na medida em que rejeitam, como inadmissíveis, os pedidos de reexame interno. Ora, uma vez que o Regulamento n.º 149/2008 constitui claramente uma medida de alcance geral e que esta categoria engloba a atividade legislativa na aceção da Convenção de Aarhus, este fundamento é suficiente para fundamentar as referidas decisões³⁹.

72. Uma vez que, na minha opinião, o Regulamento n.º 149/2008 não é abrangido pelo âmbito de aplicação da Convenção de Aarhus, não há que apreciar o segundo fundamento invocado na primeira instância.

39 — V., *mutatis mutandis*, acórdão Grécia/Comissão (C-321/09 P, EU:C:2011:218, n.º 61).

VI — Conclusão

73. Pelo exposto, proponho ao Tribunal de Justiça que:

- Anule o acórdão do tribunal geral no processo Stichting Natuur en Milieu e Pesticide Action Network Europe/Comissão (T-338/08, EU:T:2013:300),
- Negue provimento ao recurso de anulação interposto das duas decisões da Comissão de 1 de julho de 2008, que rejeitaram como inadmissíveis os pedidos de reexame do Regulamento (CE) n.º 149/2008 da Comissão, de 29 de janeiro de 2008, que altera o Regulamento (CE) n.º 396/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho ao criar os Anexos II, III e IV que fixam limites máximos de resíduos para os produtos abrangidos pelo Anexo I do mesmo regulamento,
- Condene a Stichting Natuur en Milieu e a Pesticide Action Network Europe solidária e conjuntamente nas despesas, incluindo as despesas efetuadas pelo Conselho da União Europeia e pela Comissão,
- Condene a República Checa nas suas próprias despesas.