



## Coletânea da Jurisprudência

### ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção)

13 de janeiro de 2015\*

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Diretiva 2008/50/CE — Diretiva relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa — Decisão relativa à notificação pelo Reino dos Países Baixos do adiamento do prazo fixado para alcançar os valores-limite para o dióxido de azoto e da isenção da obrigação de aplicar os valores-limite para as partículas (PM10) — Pedido de reexame interno dessa decisão apresentado ao abrigo das disposições do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 — Decisão da Comissão que declara o pedido inadmissível — Medida de caráter individual — Convenção de Aarhus — Validade do Regulamento (CE) n.º 1367/2006 à luz desta Convenção»

Nos processos apensos C-401/12 P a C-403/12 P,

que têm por objeto três recursos de uma decisão do Tribunal Geral nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, interpostos em 24 de agosto de 2012 (C-401/12 P e C-402/12 P) e em 27 de agosto de 2012 (C-403/12 P),

**Conselho da União Europeia**, representado por M. Moore e K. Michoel, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

**Parlamento Europeu**, representado por L. Visaggio e G. Corstens, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

**Comissão Europeia**, representada por J.-P. Keppenne, P. Oliver, P. Van Nuffel, G. Valero Jordana e S. Boelaert, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrentes,

apoiados por:

**República Checa**, representada por D. Hadroušek, na qualidade de agente,

interveniente no presente recurso,

sendo as outras partes no processo:

**Vereniging Milieudefensie**, com sede em Amesterdão (Países Baixos),

**Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht**, com sede em Utrecht (Países Baixos),

representadas por A. van den Biesen, advocaat,

recorrentes em primeira instância,

\* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Grande Secção),

composto por: V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vice-presidente, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, A. Ó Caoimh e J.-C. Bonichot (relator), presidentes de secção, E. Levits, C. Toader, M. Berger, A. Prechal, E. Jarašiūnas e C. G. Fernlund, juízes,

advogado-geral: N. Jääskinen,

secretário: M. Ferreira, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 10 de dezembro de 2013,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 8 de maio de 2014,

profere o presente

**Acórdão**

- 1 Com os presentes recursos, o Conselho da União Europeia, o Parlamento Europeu e a Comissão Europeia pedem a anulação do acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Comissão (T-396/09, EU:T:2012:301, a seguir «acórdão recorrido»), em que este julgou procedente o pedido, apresentado pela Vereniging Milieudefensie e pela Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, de anulação da Decisão da Comissão C(2009) 6121, de 28 de julho de 2009 (a seguir «decisão controvertida»), que rejeitou como inadmissível o pedido das recorrentes no sentido de que a Comissão reexaminasse a sua Decisão C(2009) 2560 final, de 7 de abril de 2009, que concede ao Reino dos Países Baixos uma derrogação temporária às obrigações previstas na Diretiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa (JO L 152, p. 1).

**Quadro jurídico**

*Convenção de Aarhus*

- 2 A Convenção sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, assinada em Aarhus, em 25 de junho de 1998, e aprovada em nome da Comunidade Europeia pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO L 124, p. 1, a seguir «Convenção de Aarhus»), enuncia no seu artigo 1.º, sob a epígrafe «Objetivo»:

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

- 3 O artigo 9.º da referida Convenção dispõe:

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

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

As decisões finais ao abrigo do presente número vinculam a autoridade pública que detém a informação. Os fundamentos da recusa do acesso à informação, pelo menos no que se refere ao disposto no presente número, devem ser apresentados por escrito.

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

- a) que tenham um interesse suficiente ou, em alternativa,
- b) cujo direito tenha sido ofendido, caso a lei de procedimento administrativo da parte o imponha como condição prévia,

tenham acesso a um recurso junto dos tribunais e/ou de outra instância independente instituída por lei, para impugnar a legalidade material e processual de qualquer decisão, ato ou omissão sujeita às disposições previstas no artigo 6.º e, salvo disposição em contrário no direito interno, a outras disposições relevantes da presente Convenção.

O interesse suficiente e a ofensa do direito serão determinados em conformidade com os requisitos do direito interno e com o objetivo de conceder ao público envolvido um amplo acesso à justiça nos termos da presente Convenção. Para este fim, o interesse das organizações não governamentais que satisfaçam os requisitos mencionados no n.º 5 do artigo 2.º serão considerados suficientes para efeitos da alínea a). Presumir-se-á igualmente que tais organizações têm direitos suscetíveis de serem ofendidos para efeitos da alínea b).

O disposto no n.º 2 não exclui a possibilidade de interposição de recurso preliminar junto de uma autoridade administrativa e não prejudica o requisito do recurso judicial que consiste no esgotamento prévio dos recursos administrativos, caso tal requisito seja previsto no direito interno.

3. Além disso, e sem prejuízo dos processos de recurso referidos nos n.ºs 1 e 2, cada parte assegurará que os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno tenham acesso aos processos administrativos ou judiciais destinados a impugnar os atos e as omissões de particulares e de autoridades públicas que infrinjam o disposto no respetivo direito interno do domínio do ambiente.

4. Além disso, e sem prejuízo do disposto no n.º 1, os processos referidos nos n.ºs 1, 2 e 3 deverão proporcionar soluções eficazes e adequadas, incluindo, se necessário, a reparação injuntiva do direito, ser justos, equitativos, céleres e não exageradamente dispendiosos. As decisões adotadas em aplicação do presente artigo serão apresentadas ou registadas por escrito. As decisões dos tribunais e, quando possível, de outras instâncias, serão acessíveis ao público.

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

*Regulamento (CE) n.º 1367/2006*

- 4 O 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), enuncia no seu considerando 18:

«O n.º 3 do artigo 9.º da Convenção de Aarhus determina a criação de vias de recurso judicial ou outro que permitam impugnar atos ou omissões de privados ou de autoridades públicas que infrinjam o disposto na legislação ambiental. Deverão ser estabelecidas disposições sobre acesso à justiça que sejam coerentes com o Tratado [CE]. Neste contexto, justifica-se que o presente regulamento incida unicamente em atos e omissões de autoridades públicas.»

- 5 O artigo 1.º, n.º 1, do referido regulamento prevê:

«O presente regulamento 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 órgãos comunitários, nomeadamente:

[...]

d) Concedendo acesso à justiça em matéria de ambiente a nível comunitário nas condições estabelecidas no presente regulamento.»

- 6 O artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento define o conceito de «ato administrativo» nos seguintes termos:

«qualquer medida de caráter individual tomada por uma instituição ou órgão comunitário ao abrigo da legislação ambiental e com efeitos externos juridicamente vinculativos».

- 7 O artigo 10.º do Regulamento n.º 1367/2006, sob a epígrafe «Pedidos de reexame interno de atos administrativos», prevê no seu n.º 1:

«Qualquer organização não governamental que satisfaça os critérios enunciados no artigo 11.º 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.»

*Diretiva 2008/50*

- 8 O artigo 22.º da Diretiva 2008/50 prevê:

«1. Caso, numa determinada zona ou aglomeração, os valores-limite fixados para o dióxido de azoto ou o benzeno não possam ser respeitados nos prazos fixados no anexo XI, o Estado-Membro pode prorrogar esses prazos por cinco anos, no máximo, para a zona ou aglomeração em causa, desde que seja estabelecido um plano de qualidade do ar, nos termos do artigo 23.º, para a zona ou aglomeração a que se aplica a prorrogação do prazo; tal plano deve ser completado pelas informações enumeradas na parte B do anexo XV relativas aos poluentes em questão e demonstrar que os valores-limite serão respeitados antes do termo do novo prazo.

2. Caso, numa determinada zona ou aglomeração, os valores-limite fixados no anexo XI para as PM<sub>10</sub> não possam ser respeitados devido às características de dispersão específicas do local, a condições climáticas desfavoráveis ou a fatores transfronteiriços, o Estado-Membro é dispensado, até

11 de junho de 2011, da obrigação de aplicar aqueles valores-limite, desde que cumpra as condições previstas no n.º 1 e comprove que foram tomadas todas as medidas adequadas a nível nacional, regional e local para o cumprimento dos prazos.

3. Caso um Estado-Membro aplique os n.ºs 1 ou 2, deve assegurar que a excedência do valor-limite fixado para cada poluente não exceda a margem de tolerância máxima fixada no anexo XI para cada um dos poluentes em causa.

4. Os Estados-Membros notificam a Comissão das zonas ou aglomerações onde consideram que são aplicáveis os n.ºs 1 ou 2 e comunicam o plano de qualidade do ar referido no n.º 1, incluindo todas as informações necessárias para a Comissão avaliar se foram cumpridas as condições aplicáveis. Na sua avaliação, a Comissão deve ter em conta os efeitos estimados, presentes e futuros, na qualidade do ar ambiente dos Estados-Membros, das medidas tomadas pelos Estados-Membros, bem como os efeitos estimados, na qualidade do ar ambiente, das medidas comunitárias atuais e futuras a propor pela Comissão.

Caso a Comissão não levante objeções no prazo de nove meses a contar da receção da notificação, consideram-se cumpridas as condições de aplicação do n.º 1 ou do n.º 2.

Em caso de objeção, a Comissão pode solicitar aos Estados-Membros que adaptem ou apresentem um novo plano de qualidade do ar.»

### **Antecedentes do litígio**

- 9 Em 15 de julho de 2008, o Reino dos Países Baixos notificou a Comissão, em conformidade com o artigo 22.º da Diretiva 2008/50, do adiamento do prazo fixado para atingir o valor-limite anual determinado para o dióxido de azoto em nove zonas e da isenção da obrigação de aplicar os valores-limite diários e anuais determinados para as partículas que passam através de um filtro com 50% de eficiência para um diâmetro aerodinâmico de 10 µm.
- 10 Em 7 de abril de 2009, a Comissão aceitou esse adiamento, adotando a Decisão C(2009) 2560 final.
- 11 Por carta de 18 de maio de 2009, a Vereniging Milieudefensie, uma associação de direito neerlandês que tem por objeto a proteção do ambiente e a melhoria da qualidade do ar nos Países Baixos, e a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht, uma fundação de direito neerlandês que se dedica a combater a poluição do ar na região de Utrecht (Países Baixos), apresentaram à Comissão um pedido de reexame interno daquela decisão nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006.
- 12 Através da decisão controvertida, a Comissão declarou que aquele pedido era inadmissível por a Decisão C(2009) 2560 final não ser uma medida de carácter individual pelo que, por conseguinte, não pode ser considerada um «ato administrativo», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 1367/2006, suscetível de ser objeto do procedimento de reexame interno previsto no artigo 10.º deste.

### **Recurso no Tribunal Geral e acórdão recorrido**

- 13 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 6 de outubro de 2009, a Vereniging Milieudefensie e a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht pediram a anulação da decisão controvertida.
- 14 O Reino dos Países Baixos, o Parlamento e o Conselho intervieram em apoio dos pedidos da Comissão.

- 15 Através do acórdão recorrido, o Tribunal Geral julgou procedente o pedido de anulação.
- 16 O Tribunal Geral julgou inadmissível o pedido apresentado pelas recorrentes no sentido de que fosse ordenado à Comissão que conhecesse do mérito do referido pedido de reexame interno e lhe fixasse um prazo para o efeito.
- 17 O Tribunal Geral também julgou improcedente o primeiro fundamento alegado pelas recorrentes em primeira instância, relativo ao facto de a Comissão ter cometido um erro de direito quando qualificou a decisão impugnada de ato de carácter geral que não podia ser considerado um ato administrativo na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 1367/2006 e, por conseguinte, que não podia ser objeto de um pedido de reexame interno nos termos do artigo 10.º, n.º 1, deste regulamento. Em contrapartida, o Tribunal Geral julgou procedente o segundo fundamento, invocado a título subsidiário, relativo à ilegalidade desta última disposição, por ser incompatível com o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.
- 18 Depois de ter recordado, nos n.ºs 51 e 52 do acórdão recorrido, que, à semelhança do que sucede com qualquer outro acordo internacional de que a União Europeia seja parte, a Convenção de Aarhus prima sobre os atos de direito derivado da União, o Tribunal Geral precisou, no n.º 53 desse mesmo acórdão, que o juiz da União só pode proceder ao exame da validade de uma disposição de um regulamento à luz de um tratado internacional quando a sua natureza e economia a isso não se oponham e quando, por outro lado, as suas disposições sejam, do ponto de vista do respetivo conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas.
- 19 Precisou contudo, referindo-se nomeadamente aos acórdãos do Tribunal de Justiça, Fediol/Comissão (70/87, EU:C:1989:254) e Nakajima/Conselho (C-69/89, EU:C:1991:186), que o Tribunal de Justiça declarou que lhe cabia fiscalizar a legalidade de um ato da União à luz das estipulações de um acordo internacional que não sejam suscetíveis de serem invocadas pelo particular em juízo quando a União tiver decidido cumprir uma obrigação particular assumida no quadro desse acordo ou no caso de o ato de direito derivado remeter expressamente para disposições precisas desse acordo. O Tribunal Geral concluiu, no n.º 54 do acórdão recorrido, que o juiz da União deve poder proceder à fiscalização da legalidade de um regulamento à luz de um acordo internacional quando esse regulamento se destinar a dar execução a uma obrigação imposta por esse acordo às instituições da União.
- 20 Nos n.ºs 57 e 58 do acórdão recorrido, o Tribunal Geral considerou que, no caso em apreço, estes requisitos estavam preenchidos, uma vez que, por um lado, as recorrentes em primeira instância, que não invocaram o efeito direto das disposições do acordo, punham incidentalmente em causa, em conformidade com o artigo 241.º CE, a validade de uma disposição do Regulamento n.º 1367/2006 à luz da Convenção de Aarhus e que, por outro, este regulamento foi adotado para dar cumprimento às obrigações internacionais da União, previstas no artigo 9.º, n.º 3, desta Convenção, conforme resulta do artigo 1.º, n.º 1, e do considerando 18 deste regulamento.
- 21 O Tribunal Geral declarou, no n.º 69 do acórdão recorrido, que o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, na medida em que só prevê o procedimento de reexame interno para a categoria dos «ato[s] administrativo[s]», que são definidos no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), como «medida[s] de carácter individual», não é compatível com o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.
- 22 Consequentemente, o Tribunal Geral anulou a decisão controvertida.

### **Pedidos das partes e tramitação processual no Tribunal de Justiça**

- 23 Com o seu recurso interposto em 24 de agosto de 2012 (processo C-401/12 P), o Conselho pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, que negue integralmente provimento ao recurso interposto pelas recorrentes em primeira instância e que condene estas últimas nas despesas.
- 24 Com o seu recurso interposto em 24 de agosto de 2012 (processo C-402/12 P), o Parlamento pede ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, que negue integralmente provimento ao recurso interposto pelas referidas partes e que condene estas últimas nas despesas.
- 25 Com o 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 negue integralmente provimento ao recurso interposto pelas referidas partes e que condene estas últimas nas despesas.
- 26 Por despacho do presidente do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 2012, os processos C-401/12 P a C-403/12 P foram apensados para efeitos das fases escrita e oral, bem como do acórdão.
- 27 Em 28 de fevereiro de 2013, a Vereniging Milieudefensie e a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht apresentaram a resposta ao presente recurso, na qual pedem ao Tribunal de Justiça que negue provimento aos recursos e condene o Conselho, o Parlamento e a Comissão nas despesas por si efetuadas tanto em primeira instância como no âmbito do presente recurso.
- 28 A Vereniging Milieudefensie e a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht interpuseram igualmente um recurso subordinado, no qual pedem ao Tribunal de Justiça que anule o acórdão recorrido, bem como a decisão controvertida, e que condene os recorridos em primeira instância nas despesas por si efetuadas tanto em primeira instância como no âmbito do presente recurso.

### **Quanto aos presentes recursos**

#### *Quanto ao recurso subordinado*

#### Argumentos das partes

- 29 A Vereniging Milieudefensie e a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht alegam que o Tribunal Geral feriu o acórdão recorrido de um erro de direito por não ter reconhecido que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus tem um efeito direto, pelo menos na parte em que prevê que os «atos» que infrinjam o direito interno do domínio do ambiente devem poder ser objeto de recurso e, por conseguinte, por ter recusado apreciar a legalidade do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 à luz desta disposição da referida Convenção.
- 30 O Conselho, o Parlamento e a Comissão consideram que o recurso subordinado deve ser julgado inadmissível uma vez que, na realidade, o fundamento invocado visa apenas pôr em causa uma parte da fundamentação do acórdão recorrido, e não a respetiva solução, pelo que não preenche os requisitos enunciados no artigo 178.º do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça.
- 31 O Conselho, o Parlamento e a Comissão sustentam a título subsidiário que o fundamento invocado é, em todo o caso, improcedente.

## Apreciação do Tribunal de Justiça

- 32 Importa assinalar que, nos termos dos artigos 169.º, n.º 1, e 178.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, todo o recurso, principal ou subordinado, só pode ter por objeto a anulação, total ou parcial, da decisão do Tribunal Geral.
- 33 No presente caso, a Vereniging Milieudefensie e a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht obtiveram, no Tribunal Geral, a anulação da decisão controvertida, em conformidade com os pedidos que então deduziram no seu recurso. O recurso subordinado interposto no âmbito do presente processo, que, na realidade, se destina apenas a obter uma substituição de fundamentos no que respeita à análise da possibilidade de invocar o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, não pode, consequentemente, ser acolhido (v., por analogia, relativamente a um recurso principal, acórdão *Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa*, C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.ºs 43 a 45).
- 34 Resulta do exposto que o recurso subordinado deve ser julgado inadmissível.

### *Quanto aos recursos principais*

- 35 O Conselho, o Parlamento e a Comissão alegam, a título principal, que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao declarar que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus pode ser invocado para efeitos da apreciação da conformidade do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 com esta disposição.
- 36 A título subsidiário, alegam que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito ao considerar que o artigo 9.º, n.º 3, da referida Convenção se opõe a uma disposição como o artigo 10.º, n.º 1, do referido regulamento.

### *Quanto ao primeiro fundamento dos recursos do acórdão do Tribunal Geral*

#### Argumentos das partes

- 37 O Conselho sustenta que os dois casos em que o Tribunal de Justiça admitiu a possibilidade de um particular invocar disposições de um acordo internacional que não preencha os requisitos da incondicionalidade e da precisão exigidos para poder ser invocado para efeitos da apreciação da validade das disposições de um ato da União são excecionais e não correspondem, em todo o caso, à situação do presente processo.
- 38 Com efeito, por um lado, a solução acolhida no acórdão *Fediol/Comissão* (EU:C:1989:254) justificou-se pelas circunstâncias específicas do processo que esteve na origem desse acórdão, no qual o regulamento em causa conferia aos operadores interessados o direito de invocarem regras do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (a seguir «GATT»). Além disso, essa solução não era suscetível de ser aplicada fora do âmbito específico desse acordo.
- 39 Por outro lado, quanto à jurisprudência decorrente do acórdão *Nakajima/Conselho* (EU:C:1991:186), o Conselho considera que apenas diz respeito aos casos em que a União pretendeu implementar uma obrigação específica assumida no âmbito do GATT, o que também não sucede no presente caso.
- 40 O Parlamento e a Comissão invocam, em substância, argumentos semelhantes.
- 41 Relativamente ao acórdão *Fediol/Comissão* (EU:C:1989:254), a Comissão acrescenta que visa apenas o caso em que um ato da União remeteu explicitamente para disposições específicas do GATT.

- 42 Quanto ao acórdão *Najima/Conselho* (EU:C:1991:186), a Comissão considera que não pode ser interpretado no sentido de que permite fiscalizar todos os atos do direito da União à luz do acordo internacional que, se for caso disso, é implementado por esse ato. Para que essa fiscalização possa ser exercida, o ato do direito da União tem de constituir uma execução direta e exaustiva do acordo internacional e dizer respeito a uma obrigação suficientemente clara e precisa do mesmo, o que não sucede no presente caso.
- 43 O Parlamento alega que o acórdão *Fediol/Comissão* (EU:C:1989:254) visa apenas os casos de remissão expressa de um ato de direito derivado para disposições precisas de um acordo internacional, que não constitui uma simples referência a essas disposições, mas uma incorporação destas. Por conseguinte, o Tribunal Geral não se podia ter baseado no considerando 18 do Regulamento n.º 1367/2006, que mais não faz do que descrever o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, para considerar que este requisito está preenchido no presente caso. Além disso, e em todo o caso, resulta desta jurisprudência do Tribunal de Justiça que, se um regulamento da União incorporar as disposições de um acordo internacional, estas só podem ser invocadas para fiscalizar a validade dos atos adotados em aplicação desse regulamento e não a validade desse próprio regulamento.
- 44 No que se refere ao acórdão *Nakajima/Conselho* (EU:C:1991:186), o Parlamento sustenta que a solução consagrada nesse acórdão diz respeito aos casos em que um ato de direito derivado implementa uma obrigação específica imposta por um acordo internacional, no âmbito da qual a União é obrigada a agir num determinado sentido e não beneficia de margem de apreciação discricionária. Ora, as «obrigações» a que o Tribunal Geral se refere no n.º 58 do acórdão recorrido não são obrigações «particulares», na aceção do acórdão *Nakajima/Conselho* (EU:C:1991:186), uma vez que as partes contratantes na Convenção de Aarhus dispõem de uma ampla margem de apreciação quanto à definição das modalidades de implementação dos «processos administrativos ou judiciais» referidos no artigo 9.º, n.º 3, desta Convenção, desde que verificados os requisitos enunciados no seu artigo 9.º, n.º 4.
- 45 O Parlamento alega também, invocando o acórdão *Comissão/Irlanda e o.* (C-89/08 P, EU:C:2009:742), que o Tribunal Geral não respeitou o princípio do contraditório quando aplicou os princípios consagrados na jurisprudência decorrente do acórdão *Nakajima/Conselho* (EU:C:1991:186) sem que a sua pertinência para o presente caso tivesse sido previamente discutida entre as partes.
- 46 Acrescenta que as circunstâncias do processo são igualmente distintas das do processo que deu origem ao acórdão *Racke* (C-162/96, EU:C:1998:293), que dizia respeito à violação de uma regra de direito internacional consuetudinário que afetava a aplicação de uma disposição de um acordo internacional cujo efeito direto não era contestado.
- 47 A Comissão recorda igualmente que o Tribunal de Justiça, nos seus acórdãos *Intertanko e o.* (C-308/06, EU:C:2008:312) e *Air Transport Association of America e o.* (C-366/10, EU:C:2011:864), não aceitou fiscalizar a validade de uma diretiva à luz de um acordo internacional, não obstante essa diretiva conter referências a esse acordo.
- 48 A *Vereniging Milieudefensie* e a *Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht* sustentam, antes de mais, que não decorrem do acórdão *Lesoochranárske zoskupenie* (C-240/09, EU:C:2011:125) indicações sobre o eventual efeito direto do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus no que respeita aos atos suscetíveis de serem objeto de recurso na aceção desta disposição.
- 49 Consideram, por um lado, que, devido à sua natureza e ao seu objeto, a mesma Convenção não obsta à fiscalização, a pedido de associações de defesa do ambiente, da validade de um ato de direito derivado da União e, por outro, que os requisitos dessa fiscalização, enunciados no acórdão *Fediol/Comissão* (EU:C:1989:254) estão preenchidos na medida em que o Regulamento n.º 1367/2006 contém várias referências à dita Convenção, nomeadamente ao seu artigo 9.º, n.º 3.

- 50 Em seguida, sustentam que a mera possibilidade de fiscalização da legalidade de um ato geral do direito da União por parte do Tribunal de Justiça, quando este se pronuncia no âmbito de decisões de reenvio apresentadas a título prejudicial por órgãos jurisdicionais nacionais, não é suficiente para assegurar a observância da referida disposição.
- 51 Por último, alegam que o Tribunal Geral respeitou o princípio do contraditório uma vez que deu às partes a possibilidade de se pronunciarem na audiência sobre a aplicação, ao presente caso, da jurisprudência decorrente dos acórdãos Fediol/Comissão (EU:C:1989:254) e Nakajima/Conselho (EU:C:1991:186). Em todo o caso, as circunstâncias do presente processo divergem das que deram origem ao acórdão Comissão/Irlanda e o. (EU:C:2009:742) invocado pelo Parlamento.

#### Apreciação do Tribunal de Justiça

- 52 Por força do artigo 300.º, n.º 7, CE (atual artigo 216.º, n.º 2, TFUE), os acordos internacionais celebrados pela União vinculam as instituições desta e, por conseguinte, prevalecem sobre os atos que as mesmas aprovam (v., neste sentido, acórdão Intertanko e o., EU:C:2008:312, n.º 42 e jurisprudência referida).
- 53 Todavia, aquando da determinação dos efeitos, na ordem jurídica da União, das disposições de um acordo celebrado por esta com Estados terceiros, não se pode ignorar a origem internacional dessas disposições. Nos termos dos princípios do direito internacional, as instituições da União que têm competência para negociar e celebrar semelhante acordo podem acordar com os Estados terceiros em causa os efeitos que as disposições desse acordo devem produzir na ordem interna das partes contratantes. Só se esta questão não tiver sido expressamente regulada pelo referido acordo é que caberá aos órgãos jurisdicionais competentes e, em especial, ao Tribunal de Justiça, no âmbito da sua competência decorrente do Tratado FUE, pronunciar-se sobre aquela à semelhança do que sucede com qualquer outra questão de interpretação relativa à aplicação do acordo em questão na União, baseando-se nomeadamente no espírito, na economia ou nos termos desse acordo (v. acórdão FIAMM e o./Conselho e Comissão, C-120/06 P e C-121/06 P, EU:C:2008:476, n.º 108 e jurisprudência referida).
- 54 Resulta de jurisprudência constante do Tribunal de Justiça que as disposições de um acordo internacional no qual a União seja parte só podem ser invocadas em apoio de um recurso de anulação de um ato de direito derivado da União ou de uma exceção de ilegalidade desse ato, por um lado, se a natureza e a economia desse acordo a tal não se opuserem e, por outro, se essas disposições forem, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas (v. acórdãos Intertanko e o., EU:C:2008:312, n.º 45; FIAMM e o./Conselho e Comissão, EU:C:2008:476, n.ºs 110 e 120; e Air Transport Association of America e o., EU:C:2011:864, n.º 54).
- 55 Relativamente ao artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, este não contém nenhuma obrigação incondicional e suficientemente precisa suscetível de reger diretamente a situação jurídica dos particulares e, por conseguinte, não preenche estes requisitos. Com efeito, uma vez que só «os membros do público que satisfaçam os critérios estabelecidos no direito interno» são titulares dos direitos previstos no referido artigo 9.º, n.º 3, esta disposição está dependente, na sua execução ou nos seus efeitos, da intervenção de um ato posterior (v. acórdão Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, n.º 45).
- 56 É certo que o Tribunal de Justiça também considerou que, quando a União tiver decidido dar execução a uma determinada obrigação assumida no quadro dos acordos celebrados no âmbito da Organização Mundial do Comércio (a seguir «acordos OMC») ou quando o ato do direito da União em causa remeter, de modo expresse, para disposições precisas desses acordos, cabe ao Tribunal de Justiça fiscalizar a legalidade do ato em causa e dos atos adotados para efeitos da sua implementação à luz

das regras desses acordos (v. acórdãos Fediol/Comissão, EU:C:1989:254, n.ºs 19 a 23; Nakajima/Conselho, EU:C:1991:186, n.ºs 29 a 32; Alemanha/Conselho, C-280/93, EU:C:1994:367, n.º 111; e Itália/Conselho, C-352/96, EU:C:1998:531, n.º 19).

- 57 Todavia, estas duas exceções só se justificaram pelas especificidades dos acordos que deram origem à respetiva aplicação.
- 58 Com efeito, no que respeita, em primeiro lugar, ao acórdão Fediol/Comissão (EU:C:1989:254), há que observar que o artigo 2.º, n.º 1, do 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 ilícitas (JO L 252, p. 1; EE 11 F21 p. 78), em causa no processo que deu origem ao referido acórdão, remetia expressamente para as regras do direito internacional baseadas, no essencial, no GATT e conferia aos interessados o direito de invocarem disposições deste acordo no âmbito de uma queixa apresentada ao abrigo desse mesmo regulamento (acórdão Fediol/Comissão, EU:C:1989:254, n.º 19), ao passo que, no presente caso, o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 não efetua remissões diretas para disposições precisas da Convenção de Aarhus nem confere direitos aos particulares. Por conseguinte, na medida em que não existe semelhante remissão explícita para disposições de um acordo internacional, o referido acórdão não pode ser considerado relevante para o presente caso.
- 59 No que respeita, em segundo lugar, ao acórdão Nakajima/Conselho (EU:C:1991:186), importa assinalar que os atos do direito da União em causa nesse acórdão estavam relacionados com o sistema antidumping, que é um sistema muito denso na sua conceção e na sua implementação, no sentido de que prevê medidas relativamente às empresas acusadas de recorrer a práticas de dumping. Mais concretamente, o regulamento de base em causa nesse processo fora adotado em conformidade com as obrigações internacionais da Comunidade existentes, nomeadamente as que decorrem do Acordo Relativo à Aplicação do Artigo VI do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio, aprovado, em nome da Comunidade, pela Decisão 80/271/CEE do Conselho, de 10 de dezembro de 1979, relativa à conclusão dos acordos multilaterais resultantes das negociações comerciais de 1973 a 1979 (JO 1980, L 71, p. 1; EE 11 F12 p. 38) (v. acórdão Nakajima/Conselho, EU:C:1991:186, n.º 30). Ora, no presente caso, não está em causa a questão da implementação, através do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, das obrigações particulares na aceção do referido acórdão, na medida em que, conforme decorre do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, as partes contratantes nesta dispõem de uma ampla margem de apreciação quanto à definição das modalidades de implementação dos «processos administrativos ou judiciais».
- 60 A este propósito, há que notar que não é possível considerar que, ao adotar o referido regulamento, que diz respeito apenas às instituições da União e que, aliás, se refere apenas a um dos meios judiciais de que os particulares dispõem para defenderem o direito do ambiente da União, esta pretendeu implementar, na aceção da jurisprudência recordada no n.º 56 do presente acórdão, as obrigações decorrentes do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus relativas aos processos administrativos ou judiciais nacionais, que, no estado atual do direito da União, pertencem aliás, no essencial, ao domínio do direito dos Estados-Membros (v., neste sentido, acórdão Lesoochranárske zoskupenie, EU:C:2011:125, n.ºs 41 e 47).
- 61 Resulta do exposto que, ao declarar que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus pode ser invocado para efeitos da apreciação da legalidade do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, o Tribunal Geral feriu o acórdão recorrido de um erro de direito.
- 62 Deste modo, sem ser necessário apreciar os outros fundamentos de recurso invocados pelo Conselho, pelo Parlamento e pela Comissão, há que anular o acórdão recorrido.

### **Quanto ao recurso no Tribunal Geral**

- 63 Em conformidade com o artigo 61.º do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando o recurso for julgado procedente, o Tribunal de Justiça anula a decisão do Tribunal Geral e pode decidir definitivamente o litígio, se este estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral para julgamento.
- 64 O Tribunal de Justiça considera que o processo está em condições de ser julgado e que há que decidir do mérito do pedido de anulação da decisão controvertida.
- 65 Com o primeiro fundamento do recurso que interpuseram no Tribunal Geral, a Vereniging Milieudefensie e a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht alegaram que a Comissão considerou erradamente inadmissível o seu pedido de reexame interno da decisão de 7 de abril de 2009, por considerar que se tratava de uma medida de caráter geral.
- 66 Há que, pelos mesmos motivos que foram apresentados pelo Tribunal Geral, julgar este fundamento improcedente.
- 67 A Vereniging Milieudefensie e a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht também alegaram, com o seu segundo fundamento de recurso, que o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006 é inválido, porquanto limita o conceito de «atos» na aceção do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus apenas aos atos administrativos individuais.
- 68 Resulta do n.º 55 do presente acórdão que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus carece da clareza e da precisão necessárias para que esta disposição possa ser utilmente invocada perante o juiz da União para efeitos da apreciação da legalidade do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006.
- 69 Por conseguinte, há igualmente que julgar este segundo fundamento do recurso improcedente.
- 70 Uma vez que nenhum dos dois fundamentos do recurso interposto pela Vereniging Milieudefensie e pela Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht no Tribunal Geral é procedente, deve ser negado provimento a este.

### **Quanto às despesas**

- 71 Em conformidade com o disposto no artigo 138.º, n.ºs 1 e 2, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável ao processo de recurso de uma decisão do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Se várias partes forem vencidas, o Tribunal de Justiça decide sobre a repartição das despesas.
- 72 Tendo a Vereniging Milieudefensie e a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht sido vencidas e tendo o Conselho, o Parlamento e a Comissão pedido a sua condenação nas despesas, há que condená-las solidariamente nas despesas efetuadas tanto em primeira instância como no âmbito dos presentes recursos pelo Conselho, pelo Parlamento e pela Comissão.
- 73 Por força do disposto no artigo 140.º, n.º 1, do referido Regulamento de Processo, aplicável ao processo de recurso de uma decisão do Tribunal Geral por força do artigo 184.º, n.º 1, do mesmo regulamento, os Estados-Membros que intervierem no litígio suportam as suas próprias despesas. Por conseguinte, há que decidir que a República Checa suportará as suas próprias despesas.

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

- 1) **É negado provimento ao recurso subordinado.**
- 2) **É anulado o acórdão do Tribunal Geral da União Europeia, Vereniging Milieudefensie e Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht/Comissão (T-396/09, EU:T:2012:301).**
- 3) **É negado provimento ao recurso de anulação interposto no Tribunal Geral da União Europeia pela Vereniging Milieudefensie e pela Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht.**
- 4) **A Vereniging Milieudefensie e a Stichting Stop Luchtverontreiniging Utrecht são condenadas solidariamente nas despesas efetuadas em primeira instância, bem como no âmbito dos presentes recursos pelo Conselho da União Europeia, pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Europeia.**
- 5) **A República Checa suporta as suas próprias despesas.**

Assinaturas