Coletânea da Jurisprudência

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção)

14 de junho de 2012*

«Ambiente — Regulamento (CE) n.º 1367/2006 — Limites máximos aplicáveis aos resíduos de pesticidas — Pedido de reexame interno — Recusa — Medida de caráter individual — Validade — Convenção de Aarhus»

No processo T-338/08,

Stichting Natuur en Milieu, com sede em Utrecht (Países Baixos),

Pesticide Action Network Europe, com sede em Londres (Reino Unido),

representadas por B. Kloostra e A. van den Biesen, advogados,

recorrentes,

contra

Comissão Europeia, representada inicialmente por B. Burggraaf e S. Schønberg e, em seguida, por Burggraaf e P. Oliver, na qualidade de agentes,

recorrida,

apoiada pela:

República da Polónia, representada inicialmente por M. Dowgielewicz e, em seguida, por M. Szpunar, na qualidade de agentes,

e pelo

Conselho da União Europeia, representado por K. Michoel e B. Driessen, na qualidade de agentes,

intervenientes,

que tem por objeto um pedido de anulação das decisões da Comissão, de 1 de julho de 2008, que declararam inadmissíveis os pedidos das recorrentes destinados a que a Comissão reexaminasse o 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 os limites máximos de resíduos para os produtos abrangidos pelo anexo I do mesmo regulamento (JO L 58, p. 1),

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção),

composto por: A. Dittrich, presidente, I. Wiszniewska-Białecka (relator) e M. Prek, juízes,

secretário: N. Rosner, administrador,

vistos os autos e após a audiência de 13 de setembro de 2011,

profere o presente

Acórdão

Antecedentes do litígio

1 As recorrentes são, por um lado, a Stichting Natuur en Milieu, uma fundação de direito neerlandês, criada em 1978 e com sede em Utrecht (Países Baixos), que tem por objeto a proteção do ambiente e, por outro lado, a Pesticide Action Network Europe, uma fundação de direito neerlandês, criada em 2003 e com sede em Londres (Reino Unido), que se consagra à luta contra a utilização de pesticidas químicos.

2 Em 29 de janeiro de 2008, a Comissão das Comunidades Europeias adotou o Regulamento (CE) n.º 149/2008, 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 os limites máximos de resíduos para produtos abrangidos pelo anexo I do mesmo regulamento (JO L 58, p. 1). Os anexos que fixam os limites máximos de resíduos (a seguir «LMR») dos produtos que figuram no anexo I do Regulamento (CE) n.º 396/2005 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de fevereiro de 2005, relativo aos limites máximos de resíduos 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), foram inseridos naquele regulamento.

3 Por cartas de 7 e 10 de abril de 2008, as recorrentes solicitaram à Comissão que procedesse a um reexame interno do Regulamento n.º 149/2008 com fundamento o artigo 10.º, n.º 1, do 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).

4 Por duas decisões de 1 de julho de 2008 (a seguir «decisões recorridas»), a Comissão indeferiu os pedidos de reexame interno apresentados pelas recorrentes. Em cada uma das decisões recorridas, a Comissão referiu o seguinte:

«O seu pedido de reexame interno apresentado nos termos do título IV do Regulamento n.º 1367/2006 […] Este regulamento […] prevê que o pedido de reexame interno deve preencher determinadas condições, relativas designadamente à natureza do ato administrativo, que deve corresponder à definição constante no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento. Esta disposição restringe o conceito de ato administrativo a 'qualquer medida de caráter individual tomada por uma instituição ou órgão comunitário ao abrigo da legislação ambiental e com efeitos externos juridicamente vinculativos'. Na carta, sustentou que o Regulamento n.º 149/2008 é um ato administrativo suscetível de ser objeto de um reexame interno.

A Comissão não pode aprovar esta interpretação.

O Regulamento n.º 149/2008 é baseado no artigo 5.º, n.º 1, no artigo 21.º, n.º 1, e no artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento n.º 396/2005 e fixa, para toda a União Europeia, os [LMR] de pesticidas aplicáveis a todos os operadores do setor da alimentação. Por esta razão o Regulamento n.º 149/2008 não pode

ser considerado uma medida de caráter individual nem além disso, como sustenta na sua carta, um conjunto de decisões. Por conseguinte, a Comissão considera inadmissível o seu pedido de reexame interno do Regulamento n.º 149/2008.

Em caso de desacordo com a presente resposta, pode apresentar o caso ao Provedor de Justiça ou ao Tribunal […], desde que a sua queixa ou recurso preencha os requisitos previsos no artigo 195.º CE ou 230.° CE, consoante o caso.»

Tramitação processual e pedidos das partes

5 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal Geral em 11 de agosto de 2008, as recorrentes interpuseram o presente recurso. Em 29 de agosto de 2008, as recorrentes apresentaram um articulado superveniente à petição inicial.

6 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 7 de janeiro de 2009, a República da Polónia apresentou um pedido de intervenção no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão. Por despacho de 19 de fevereiro de 2009 o presidente da Primeira Secção do Tribunal Geral autorizou essa intervenção. A República da Polónia apresentou o articulado de intervenção em 3 de abril de 2009. As recorrentes apresentaram as observações sobre essa intervenção em 21 de agosto de 2009.

7 Por requerimento apresentado na Secretaria do Tribunal Geral em 23 de fevereiro de 2009, o Conselho da União Europeia apresentou um pedido de intervenção no presente processo em apoio dos pedidos da Comissão. Por despacho de 21 de abril de 2009, o presidente da Primeira Secção do Tribunal Geral admitiu essa intervenção e autorizou o Conselho a apresentar as suas observações durante a fase oral do processo, em conformidade com o artigo 116.º, n.º 6, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral.

8 Tendo sido modificada a composição das secções do Tribunal Geral, o juiz-relator foi afetado à quinta secção, à qual o presente processo foi, por conseguinte, atribuído.

9 Com base no relatório do juiz-relator, o Tribunal Geral (sétima Secção) decidiu dar início à fase oral do processo.

10 Foram ouvidas a alegações das partes e as suas respostas às perguntas feitas pelo Tribunal na audiência de 13 de setembro de 2011.

11 As recorrentes concluem pedindo que o Tribunal se digne:

— anular as decisões recorridas;

— ordenar à Comissão que se pronuncie quanto ao mérito dos pedidos de reexame interno;

— condenar a Comissão nas despesas.

12 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal se digne:

— declarar inadmissível o articulado superveniente à petição inicial;

— negar provimento ao recurso;

— condenar as recorrentes nas despesas da instância.

13 A República da Polónia conclui pedindo que o Tribunal se digne negar provimento ao recurso.

Fundamentos de direito

Quanto à admissibilidade

Quanto à admissibilidade da segunda pretensão das recorrentes

14 Através do segundo pedido, as recorrentes requerem que o Tribunal Geral ordene à Comissão que se pronuncie quanto ao mérito dos pedidos de reexame interno em causa. Ora, no âmbito da fiscalização da legalidade, o juiz da União não tem competência para fazer intimações, mesmo que estas estejam relacionadas com a execução dos seus acórdãos (despacho do Tribunal de Justiça de 26 de outubro de 1995, Pevasa e Inpesca/Comissão, C-199/94 P e C-200/94 P, Colet., p. I-3709, n.º 24, e acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de julho de 1999, DSM/Comissão, C-5/93 P, Colet., p. I-4695, n.º 36). Efetivamente, compete à instituição em causa tomar, por força do artigo 266.º TFUE, as medidas que a execução de um acórdão de anulação implica (acórdãos do Tribunal Geral de 27 de janeiro de 1998, Ladbroke Racing/Comissão, T-67/94, Colet., p. II-1, n.º 200, e de 29 de setembro de 2009, Thomson Sales Europe/Comissão, T-225/07 e T-364/07, não publicado na Coletânea, n.º 221).

15 Por conseguinte, esta pretensão é inadmissível.

Quanto à admissibilidade do articulado superveniente à petição inicial

16 A Comissão contesta a admissibilidade do articulado superveniente à petição inicial apresentada pelas recorrentes em 29 de agosto de 2008.

17 Nos termos do artigo 230.º, quinto parágrafo, CE, os recursos previstos nesse artigo devem ser interpostos no prazo de dois meses a contar, conforme o caso, da publicação do ato, da sua notificação ao recorrente, ou na falta desta, do dia em que o recorrente tenha tomado conhecimento do ato. Em conformidade com o artigo 102.º, n.º 2, do Regulamento de Processo do Tribunal Geral, esse prazo deve ser acrescido de um prazo de dilação fixo, em razão da distância, de dez dias.

18 No caso em apreço, está apurado que do articulado superveniente à petição inicial, que foi depositado na Secretaria do Tribunal Geral em 29 de agosto de 2008, foi apresentado antes do termo do prazo de recurso, 14 de setembro de 2008. Por conseguinte, há que declará-lo admissível.

19 Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos da Comissão.

20 Quanto ao argumento segundo o qual nem o Estatuto do Tribunal de Justiça nem o Regulamento de Processo preveem a possibilidade de apresentar um articulado superveniente à petição inicial após a apresentação desta última, há que recordar que, segundo a jurisprudência, sendo a Comunidade uma comunidade de direito em que as suas instituições estão sujeitas à fiscalização da conformidade dos seus atos com o Tratado, as modalidades processuais aplicáveis aos recursos interpostos para o juiz comunitário devem ser interpretadas, na medida do possível, de modo a que estas modalidades possam ser aplicadas de forma a contribuir para a realização do objetivo de garantir uma proteção jurisdicional efetiva dos direitos conferidos aos cidadãos pelo direito comunitário (acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de julho de 2008, Athinaïki Techniki/Comissão, C-521/06 P, Colet., p. I-5829, n.º 45, e acórdão do Tribunal Geral de 9 de setembro de 2009, Brink's Security Luxembourg/Comissão, T-437/05, Colet., p. II-3233, n.º 75).

21 Assim, a mera circunstância de nem o Estatuto do Tribunal de Justiça nem o Regulamento de Processo preverem expressamente a possibilidade de apresentação de um articulado superveniente à petição inicial depois da apresentação desta última não pode ser interpretada no sentido de que exclui essa possibilidade na medida em que esse articulado à petição inicial foi apresentado antes do termo do prazo de recurso.

22 Quanto ao argumento da Comissão extraído do artigo 48.º, n.º 2, do Regulamento de Processo que dispõe que a apresentação de fundamentos novos no decurso da instância é proibida, há que sublinhar que, segundo a jurisprudência a aplicação dessa disposição acarreta a inadmissibilidade dos fundamentos novos apresentados durante processo (acórdãos do Tribunal de Justiça de 20 de março de 1959, Nold/Alta Autoridade, 18/57, Recueil, p. 89, 114, e de 14 de outubro de 1999, Atlanta/Comunidade Europeia, C-104/97 P, Colet., p. I-6983, n.º 29). Todavia, essa jurisprudência que tem por objeto sancionar a apresentação tardia de fundamentos, refere-se aos fundamentos invocados depois do termo do prazo de recurso. Ora, não foi esse o caso no presente processo.

23 Por último, contrariamente ao afirmado pela Comissão, o facto de, no articulado superveniente à petição inicial, as recorrentes terem apresentado um fundamento a título subsidiário, pelo qual é posta em causa a legalidade do Regulamento n.º 1367/2006, sem ter sido inserido nos pedidos da petição, não constitui uma violação do artigo 21.º do Estatuto do Tribunal de Justiça e do artigo 44.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento de Processo.

24 Com efeito, as recorrentes contestam a legalidade do Regulamento n.º 1367/2006 para obter a anulação das decisões recorridas. A admissibilidade deste fundamento não está, portanto, subordinada à existência de um pedido relativo à ilegalidade do Regulamento n.º 1367/2006.

25 À luz das considerações anteriores, deve ser declarado admissível o articulado superveniente à petição inicial apresentada pelas recorrentes em 29 de agosto de 2008, portanto antes do termo do prazo para a interposição do recurso.

Quanto ao mérito

26 As recorrentes suscitam dois fundamentos. No primeiro fundamento, as recorrentes sustentam que, ao entender que o Regulamento n.º 149/2008 não podia ser considerado uma medida de caráter individual nem um conjunto de decisões, a Comissão declarou indevidamente inadmissíveis os pedidos de reexame interno desse regulamento. Há que interpretar que este fundamento se baseia fundamentalmente na violação do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento. No segundo fundamento, as recorrentes alegam que o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, ao limitar o conceito de «atos» do artigo 9.º, n.º 3, da 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 (a seguir «Convenção de Aarhus»), apenas aos «ato[s] administrativo[s]», que são também definidos no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento como sendo «medida[s] de caráter individual», é contrário a essa disposição da Convenção de Aarhus.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento

27 As recorrentes sustentam que, ao julgar inadmissíveis os pedidos de reexame interno do Regulamento n.º 149/2008, pelo facto de esse regulamento não poder ser considerado uma medida de caráter individual nem um conjunto de decisões, a Comissão violou o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento.

28 Nos termos do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, qualquer organização não governamental que satisfaça os critérios enunciados no artigo 11.º tem o direito de requerer um reexame interno à instituição da União que tenha aprovado um ato administrativo ao abrigo da legislação ambiental. O conceito de ato administrativo contido nesta disposição está definido no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento como uma medida de caráter individual tomada por uma instituição da União ao abrigo da legislação ambiental e com efeitos externos juridicamente vinculativos.

29 Segundo a jurisprudência, para determinar o caráter de um ato, o juiz da União não pode contentar-se com a designação oficial do ato, mas deve ter em conta em primeiro lugar o seu objeto e o seu conteúdo (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 14 de dezembro de 1962, Confédération nationale des producteurs de fruits e légumes e o./Conselho, 16/62 e 17/62, Colet., 1962-1964, p. 175).

30 Uma medida é considerada de caráter geral se se aplicar a situações determinadas objetivamente e se produzir os efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas consideradas de maneira geral e abstrata (acórdãos do Tribunal de Justiça de 21 de novembro de 1989, Usines coopératives de déshydratation du Vexin e o./Comissão, C-244/88, Colet., p. 3811, n.º 13, e de 15 de janeiro de 2002, Libéros/Comissão, C-171/00 P, Colet., p. I-451, n.º 28; acórdão do Tribunal Geral de 1 de julho de 2008, Região Autónoma dos Açores/Conselho, T-37/04, não publicado na Coletânea, n.º 33).

31 O Regulamento n.º 149/2008 alterou o Regulamento n.º 396/2005 ao criar os anexos II, III e IV que fixam os LMR aplicáveis aos produtos abrangidos pelo anexo I deste último regulamento.

32 Decorre do considerando 1 do Regulamento n.º 149/2008 que era necessário estabelecer os anexos II, III e V do Regulamento n.º 396/2005, sendo essa uma condição para a aplicação dos capítulos II, III e V do referido regulamento.

33 Decorre do artigo 2.º do Regulamento n.º 396/2005 que este regulamento aplica-se aos produtos e partes de produtos de origem vegetal e animal abrangidos pelo seu anexo I, destinados a ser utilizados como géneros alimentícios ou como alimentos para animais, frescos, transformados e/ou compostos, no interior ou à superfície dos quais possam estar presentes resíduos de pesticidas.

34 Em conformidade com o artigo 21.º, n.º 1, do Regulamento n.º 396/2005, o seu anexo II contém, para os produtos que figuram no seu anexo I, uma lista dos LMR aplicáveis a esses produtos reintegrando os fixados na Diretiva 86/362/CEE do Conselho, de 24 de julho de 1986, relativa à fixação dos teores máximos para os resíduos de pesticidas à superfície e no interior dos cereais (JO L 221, p. 37), na 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 na 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 fruta e produtos hortícolas (JO L 350, p. 71).

35 Em conformidade com o artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento n.º 396/2005, o seu anexo III contém uma lista dos LMR provisórios para as substâncias ativas cuja inscrição no anexo I da Diretiva 91/414 ainda não foi decidida. Os LMR que figuram também no anexo II da Diretiva 76/895/CEE do Conselho, de 23 de novembro de 1976, relativa à fixação de teores máximos de resíduos de pesticidas nas e sobre as frutas e produtos hortícolas (JO L 340, p. 26; EE 03 F11 p. 84), e os LMR nacionais ainda não harmonizados devem ser tomados em consideração para a fixação desses LMR, que devem satisfazer determinadas exigências.

36 Em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 396/2005, o anexo III desse regulamento pode também incluir outros LMR provisórios.

37 Segundo o artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento n.º 396/2005, o anexo IV desse regulamento contém a lista das substâncias ativas dos produtos fitofarmacêuticos avaliadas em conformidade com a Diretiva 91/414 que não necessitam de LMR.

38 Assim, tendo em conta o seu objeto e o seu conteúdo, o Regulamento n.º 149/2008 aplica-se a situações determinadas objetivamente e produz efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas consideradas de maneira geral e abstrata, concretamente os operadores económicos que fabricam, cultivam, importam ou produzem produtos abrangidos pelos anexos do Regulamento n.º 396/2005 bem como os titulares de autorizações de colocação no mercado de produtos fitofarmacêuticos que contenham as substâncias referidas nesses anexos.

39 Por conseguinte, há que considerar que o Regulamento n.º 149/2008 constitui uma medida de caráter geral. Não pode ser considerado um ato administrativo na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 1367/2006.

40 Esta conclusão não é posta em causa pelos argumentos das recorrentes.

41 Em primeiro lugar, quanto ao argumento das recorrentes segundo o qual o Regulamento n.º 149/2008 constitui uma aplicação especial das normas gerais fixadas no Regulamento n.º 396/2005, há que salientar que essa circunstância, admitindo que está provada, não põe em causa o facto de o Regulamento n.º 149/2008 se aplicar a situações determinadas objetivamente e com efeitos jurídicos em relação a categorias de pessoas consideradas de modo geral e abstrato.

42 Em segundo lugar, quanto ao argumento das recorrentes segundo o qual o Regulamento n.º 149/2008, ao ser aplicado a atividades precisas, deve ser considerado uma decisão na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção de Aarhus e, portanto, um ato administrativo na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 1367/2006, há que sublinhar que conceito de «ato administrativo» está definido nessa disposição, adotada para aplicar a Convenção de Aarhus. Dado que esse conceito é limitado às «medida[s] de caráter individual», não é suscetível de ser interpretado como visando uma medida de caráter geral. Portanto, esse argumento deve ser também rejeitado.

43 Em terceiro lugar, não são procedentes os argumentos das recorrentes segundo os quais o Regulamento n.º 149/2008 constitui um conjunto de decisões individuais.

44 Com efeito, por um lado, contrariamente ao que sustentam as recorrentes, o facto de o Regulamento n.º 149/2008 ser respeitante a um grupo bem definido de produtos e de substâncias aos quais nenhuma outra substância pode ser acrescentada numa fase ulterior não é pertinente para determinar o caráter desse regulamento tendo em consideração a jurisprudência citada no n.º 30, *supra*.

45 Por outro lado, quanto ao argumento das recorrentes segundo o qual um pedido de fixação ou de modificação de cada um dos LMR provisórios pode ser apresentado à Comissão com fundamento no artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento 396/2005, há que salientar que, segundo a jurisprudência, o ato impugnado, adotado sob a forma de um ato de alcance geral, é considerado constitutivo de um feixe de decisões individuais quando tenha sido adotado com vista a responder a pedidos individuais, de tal modo que o ato impugnado afeta a situação jurídica de cada um dos autores dos referidos pedidos (acórdãos do Tribunal de Justiça de 13 de maio de 1971, International Fruit Company e o./Comissão, 41/70 a 44/70, Colet., p. 411, n.os 13 a 22, e de 6 de novembro de 1990, Weddel/Comissão, C-354/87, Colet., p. I-3847, n.os 20 a 23; despacho do Tribunal Geral de 8 de setembro de 2005, ASAJA e o./Conselho, T-295/04, Colet., p. II-3151, n.º 41). Todavia, no caso em apreço, os LMR fixados pelo Regulamento n.º 149/2008 não foram adotados na sequência de pedidos individuais. Por conseguinte, o argumento das recorrentes deve ser rejeitado.

46 Em quarto lugar, quanto ao argumento das recorrentes segundo o qual o Regulamento n.º 149/2008 é um ato de caráter individual na medida em que a fixação de um LMR está diretamente ligado a uma autorização baseada na Diretiva 91/414, que é um ato de caráter individual, basta sublinhar que a fixação de um LMR por esse regulamento não tem por objetivo modificar as autorizações individuais de colocação no mercado de produtos fitossanitários baseadas nessa diretiva. Portanto, este argumento deve também ser rejeitado.

47 Em quinto lugar, quanto ao argumento das recorrentes segundo o qual, dado que são direta e individualmente abrangidas pelo Regulamento n.º 149/2008, este regulamento constitui uma decisão, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção de Aarhus e, portanto, um ato administrativo, na aceção do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, basta declarar que o facto de as recorrentes serem direta e individualmente abrangidas não é pertinente para determinar se um ato tem caráter geral ou caráter individual.

48 Tendo em conta as considerações precedentes, há que concluir que dado que o Regulamento n.º 149/2008 não pode ser considerado uma medida de caráter individual, não pode ser qualificado de ato administrativo, na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do Regulamento n.º 1367/2006. Portanto, o Regulamento n.º 149/2008 não podia ser objeto de um pedido de reexame interno ao abrigo do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006. Conclui-se que a Comissão não cometeu um erro ao declarar inadmissíveis os pedidos de reexame interno do Regulamento n.º 149/2008 apresentados pelas recorrentes com fundamento no Regulamento n.º 1367/2006.

49 Por conseguinte, o primeiro fundamento não é procedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à invalidade do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, na medida em que limita o conceito de «ato» do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus aos «ato[s] administrativo[s]», definidos no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento como sendo «medida[s] de caráter individual»

50 As recorrentes sustentam, em substância, que o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, ao limitar o conceito de «atos» de artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus apenas aos «ato[s] administrativo[s]», que estão também definidos no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento como sendo «medida[s] de caráter individual», é contrário a essa disposição da Convenção de Aarhus. Por conseguinte, há que considerar que as recorrentes suscitam a exceção de ilegalidade do artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento, ao abrigo do artigo 241.º CE.

51 Resulta do artigo 300.º, n.º 7, CE, que os acordos celebrados pela Comunidade vinculam as suas instituições e, por conseguinte, que esses acordos primam sobre os atos de direito comunitário derivado (v., neste sentido, acórdãos do Tribunal de Justiça de 10 de setembro de 1996, Comissão/Alemanha, C-61/94, Colet., p. I-3989, n.º 52, e de 12 de janeiro de 2006, Algemene Scheeps Agentuur Dordrecht, C-311/04, Colet., p. I-609, n.º 25).

52 A Convenção de Aarhus foi assinada pela Comunidade Europeia e em seguida aprovada pela Decisão 2005/370/CE do Conselho, de 17 de fevereiro de 2005 (JO L 124, p. 1). Por conseguinte, as instituições estão vinculadas por essa Convenção, a qual prima sobre os atos comunitários derivados. Daqui resulta que a validade do Regulamento n.º 1367/2006 pode ser afetada devido à sua incompatibilidade com a Convenção de Aarhus.

53 Segundo a jurisprudência, o juiz da União só pode proceder ao exame de validade de uma disposição de um regulamento à luz de um tratado internacional quando a natureza e a sistemática deste último 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 (acórdãos do Tribunal de Justiça de 3 de junho de 2008, Intertanko e o., C-308/06, Colet., p. I-4057, n.º 45, e de 9 de setembro de 2008, FIAMM e o./Conselho e Comissão, C-120/06 P e C-121/06 P, Colet., p. I-6513, n.º 110).

54 Todavia, na hipótese de a Comunidade ter decidido dar execução a determinada obrigação assumida no quadro de um acordo internacional ou no caso de o ato remeter expressamente para disposições precisas desse acordo, cabe ao Tribunal de Justiça fiscalizar a legalidade do ato controvertido à luz das regras desse acordo [v., neste sentido, no que respeita ao acordo que institui a Organização Mundial do Comércio, acórdãos do Tribunal de Justiça de 23 de novembro de 1999, Portugal/Conselho, C-149/96, Colet., p. I-8395, n.º 49, de 30 de setembro de 2003, Biret International/Conselho, C-93/02 P, Colet., p. I-10497, n.º 53, e de 1 de março de 2005, Van Parys, C-377/02, Colet., p. I-1465, n.º 40; v. também, neste sentido, no que respeita ao Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (a seguir «GATT»), acórdãos do Tribunal de Justiça de 22 de junho de 1989, Fediol/Comissão, 70/87, Colet., p. 1781, n.ºs 19 a 22, e de 7 de maio de 1991, Nakajima/Conselho, C-69/89, Colet., p. I-2069, n.º 31]. Assim, o juiz da União deve poder proceder à fiscalização da legalidade de um regulamento à luz de

um tratado internacional, sem verificar previamente se as condições enunciadas no n.º 53, *supra*, estão preenchidas, quando esse regulamento se destinar a dar execução a uma obrigação imposta por esse tratado internacional às instituições da União.

55 Com efeito, no acórdão Nakajima/Conselho, n.º 54, *supra* (n.º 28), o Tribunal de Justiça declarou que a recorrente não invocava o efeito direto das disposições do código antidumping do GATT, mas punha incidentalmente em causa, em conformidade com o artigo 241.º CE, a validade de um regulamento, invocando um dos fundamentos de fiscalização da legalidade mencionados no artigo 230.º CE, concretamente, a violação do Tratado ou de qualquer regra relativa à sua aplicação. O Tribunal de Justiça considerou que o regulamento impugnado pela recorrente nesse processo tinha sido adotado para dar cumprimento às obrigações internacionais da Comunidade, à qual compete, de acordo com jurisprudência constante, assegurar o respeito das disposições do GATT e das suas medidas de execução (v. acórdão Nakajima/Conselho, n.º 54, *supra*, n.º 31, e jurisprudência referida; v. também, neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 12 de novembro de 1998, Itália/Conselho, C-352/96, Colet., p. I-6937, n.ºs 20 e 21).

56 A jurisprudência desenvolvida em processos relativos aos acordos GATT e da Organização Mundial do Comércio foi igualmente aplicada no acórdão de 16 de junho de 1998, Racke (C-162/96, Colet., p. I-3655), no qual o Tribunal de Justiça examinou a validade de um regulamento à luz do direito internacional consuetudinário, na medida em que considerou que «o interessado invoca[va] regras do direito consuetudinário internacional de natureza essencial contra o regulamento controvertido, que foi adotado em aplicação dessas regras e o priva[va] do direito ao tratamento preferencial que o acordo de cooperação lhe conce[dia]» (acórdão Racke, já referido, n.º 48).

57 No caso em apreço, há que salientar, por um lado, que, como no processo que deu lugar ao acórdão Nakajima/Conselho, n.º 54, *supra* (n.º 28), as recorrentes põem 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.

58 Por outro lado, há que reconhecer que o Regulamento n.º 1367/2006 foi adotado para dar cumprimento às obrigações internacionais da União que decorrem do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus. Com efeito, decorre do artigo 1.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento n.º 1367/2006 que este regulamento tem por objeto contribuir para a execução das obrigações decorrentes da Convenção de Aarhus, 'garantindo, nomeadamente, o «acesso à justiça em matéria de ambiente a nível [da União], nas condições estabelecidas no presente regulamento». Além disso, o considerando 18 do Regulamento n.º 1367/2006 refere expressamente o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus. Por outro lado, decorre da jurisprudência do Tribunal de Justiça que do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus resultam obrigações e que o Regulamento n.º 1367/2006 tem por objetivo dar execução às disposições do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus no que respeita às instituições da União (v., neste sentido, acórdão do Tribunal de Justiça de 8 de março de 2011, Lesoochranárske zoskupenie, C-240/09, Colet., p. I-1255, n.ºs 39 e 41).

59 Daqui resulta que há que verificar a validade da disposição cuja ilegalidade foi suscitada pelas recorrentes à luz do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus, o que implica que se deve determinar se o conceito de «atos» que figura no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus pode ser interpretado no sentido de que se limita às «medida[s] de caráter individual».

60 A este respeito, há que recordar que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus dispõe:

«Para além de que, e sem prejuízo dos processos de revisão acima mencionados nos parágrafos 1 e 2, cada Parte assegurará que quando [preencherem] os critérios, quaisquer que sejam, previstos na sua legislação nacional, os membros do público terão acesso aos processos administrativos ou judiciais para questionar atos ou omissões de privados ou de autoridades públicas que infrinjam o disposto na legislação nacional aplicável em matéria de ambiente.»

61 A título preliminar, há que salientar que a Comissão sustentou, na contestação e na tréplica, que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não se aplica ao presente processo, dado que a Comissão agiu no exercício do seu poder legislativo ao adotar o Regulamento n.º 149/2008.

62 Na verdade, os atos das instituições da União adotados no exercício dos seus poderes legislativos estão excluídos do âmbito de aplicação do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus e do artigo 10.º do Regulamento n.º 1367/2006.

63 Com efeito, o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus visa os atos de autoridades públicas e decorre do artigo 2.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus que o conceito de «autoridade pública» do artigo 9.º, n.º 3, dessa convenção não engloba os órgãos ou instituições que atuam no exercício de poderes judiciais ou legislativos.

64 Além disso, o reexame interno previsto no artigo 10.º do Regulamento n.º 1367/2006 só abrange os atos administrativos como estão definidos no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo Regulamento como «medida[s] de caráter individual tomada por uma instituição ou um órgão [da União] ao abrigo da legislação ambiental e com efeitos externos juridicamente vinculativos». O artigo 2.º, n.º 1, alínea c), do referido regulamento prevê que o conceito de «Instituição ou órgão [da União]» designa qualquer instituição, órgão ou agência de caráter público, criado pelo Tratado ou com base nele, exceto quando atua no exercício de poderes jurisdicionais ou legislativos.

65 Todavia, no caso em apreço, a Comissão não atuou no exercício de poderes legislativos ao adotar o Regulamento n.º 149/2008. Tendo em consideração as disposições na base das quais este regulamento foi adotado, a Comissão atuou no exercício do seu poder executivo.

66 Com efeito, o Regulamento n.º 149/2008 modificou o Regulamento n.º 396/2005 ao criar os anexos II à IV. Foi adotado pela Comissão com base no artigo 5.º, n.º 1, do artigo 16.º, n.º 1, do artigo 21.º, n.º 1, e do artigo 22.º, n.º 1, deste último regulamento, que previam o procedimento aplicável para a aprovação dos referidos anexos.

67 Decorre dessas disposições que os anexos II a IV do Regulamento n.º 396/2005 deviam ser aprovados em conformidade com o procedimento previsto no artigo 45.º, n.º 2, deste regulamento. Esta última disposição remetia para o artigo 5.º e para o artigo 7.º da Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184, p. 23).

68 Por outro lado, o Guia de aplicação da Convenção de Aarhus, elaborado pelo Centro Regional para o Ambiente da Europa Central e Oriental, corrobora a conclusão segundo a qual, ao adotar o Regulamento n.º 149/2008, a Comissão não atuou no âmbito dos seus poderes legislativos. Na verdade, este guia não tem valor jurídico, todavia nada impede o Tribunal de se inspirar nesse guia a fim de interpretar o artigo 2.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus.

69 Assim, segundo esse guia (p. 42), «não se considera que a Comissão atua no exercício de poderes judiciários ou legislativos» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, da Convenção de Aarhus. Portanto, a Comissão é considerada uma autoridade pública, na aceção do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

70 Decorre das considerações precedentes que a argumentação da Comissão relativa ao facto de o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não ser aplicável porque a Comissão adotou o Regulamento n.º 149/2008 no exercício do seu poder legislativo não é procedente.

71 Há que examinar a validade de artigo 10, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, que limita o conceito de «atos» aos «ato[s] administrativo[s]» definidos no artigo 2, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento como sendo «medida[s] de caráter individuais», em relação à Convenção de Aarhus.

72 O conceito de «atos» que figura artigo 9, n.º 3, da Convenção de Aarhus não está definido na convenção. Segundo jurisprudência assente, um tratado internacional deve ser interpretado não apenas em função dos termos em que está redigido mas também à luz dos seus objetivos. Os artigos 31.° 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, a este respeito, que um Tratado deve ser interpretado de boa-fé, segundo o sentido comum atribuível aos termos do Tratado no seu contexto, e à luz do seu objeto e da sua finalidade (v. acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de janeiro de 2006, IATA e ELFAA, C-344/04, Colet., p. I-403, n.º 40 e a jurisprudência referida).

73 Em primeiro lugar, há que recordar os objetivos da Convenção de Aarhus.

74 Assim, decorre dos sexto e oitavo considerandos do preâmbulo da Convenção de Aarhus que os autores dessa convenção, «reconhecendo que a proteção adequada do ambiente é essencial para o bem-estar humano e para a satisfação dos direitos básicos do homem, incluindo o direito à vida», consideram que «para defender este direito e cumprir este dever, os cidadãos devem ter acesso à informação, ter direito a participar no processo de tomada de decisão e ter acesso à justiça em matéria de ambiente e reconhecendo que a este respeito os cidadãos possam necessitar de ajuda a fim de poder exercer os seus direitos». Além disso, decorre do nono considerando do preâmbulo da Convenção de Aarhus que «em matéria de ambiente, a melhoria do acesso à informação e a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão aumenta a qualidade e a implementação das decisões, contribui para o conhecimento público das questões ambientais, dá oportunidade aos cidadãos de expressar as suas preocupações e permite às autoridades públicas considerar tais preocupações.»

75 Além disso, o artigo 1.º da Convenção de Aarhus, intitulado «Objetivo», dispõe que «[d]e forma a contribuir para a proteção do direito que qualquer indivíduo, das gerações atuais ou futuras, tem de viver num ambiente adequado à sua saúde e bem-estar, cada Parte garantirá os direitos de acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente, de acordo com as disposições desta Convenção.»

76 Há que considerar que um procedimento de reexame interno que apenas dissesse respeito a medidas de caráter individual teria um alcance muito limitado na medida em que os atos adotados no domínio do ambiente são frequentemente atos de caráter geral. Ora, atendendo aos objetivos e ao objeto da Convenção de Aarhus, essa limitação não é justificada.

77 Em seguida, há que salientar que os termos em que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus está redigido deixam uma certa margem de manobra às partes da Convenção de Aarhus quanto à definição das pessoas habilitadas a desencadear processos administrativos e judiciais e quanto à natureza do processo (administrativa ou judicial). Com efeito, segundo esta disposição, só «os membros do público que [preencherem] os critérios, quaisquer que sejam, previstos na sua legislação nacional, terão acesso aos processos administrativos ou judiciais». No entanto, os termos do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não deixam a mesma margem de manobra quanto à definição dos «atos» que podem ser contestados. Assim, não há nenhuma razão para interpretar o conceito de «atos» do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus como abrangendo apenas os atos de caráter individual.

78 Por último, quanto aos termos das outras disposições da Convenção de Aarhus, há que salientar que por força do artigo 2.º, n.º 2, dessa Convenção o conceito de autoridade pública «não inclui os órgãos ou instituições que desempenham funções judiciais ou legislativas». Assim, os atos adotados por uma instituição ou órgão da União que atuem no exercício do seu poder judicial ou legislativo podem ser excluídos do conceito de «atos» que figura no artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus. Essa exclusão não permite, todavia, limitar o conceito de «atos» do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus apenas

às medidas de caráter individual. Com efeito, não existe uma correlação entre os atos de caráter geral e os adotados por uma autoridade pública no exercício do seu poder judicial ou legislativo. Os atos de caráter geral não são necessariamente atos adotados por uma autoridade pública no exercício do seu poder judicial ou legislativo.

79 Conclui-se que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não pode ser interpretado no sentido de que se refere unicamente às medidas de caráter individual.

80 Esta conclusão não é posta em causa pelo argumento do Conselho suscitado na audiência, segundo o qual a limitação dos «atos administrativos» às medidas de caráter individual é justificada à luz dos requisitos do artigo 230.º CE. A este respeito, há que recordar que, nos termos do artigo 12.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, uma organização não governamental que tiver requirido o reexame interno ao abrigo do artigo 10.º do Regulamento n.º 1367/2006 pode interpor recurso para o Tribunal de Justiça ao abrigo das disposições aplicáveis do Tratado e, portanto, ao abrigo do artigo 230.º CE. Ora, independentemente do caráter da medida que seja objeto do reexame interno previsto no artigo 10.º do Regulamento n.º 1367/2006, os requisitos de admissibilidade do artigo 230.º CE devem, de qualquer forma, ser respeitados no caso de um recurso para os Tribunais da União.

81 Por outro lado, os requisitos do artigo 230.º CE, e nomeadamente aquele segundo o qual o ato recorrido deve dizer direta e individualmente respeito ao recorrente, aplicam-se também às medidas de caráter individual de que o recorrente não é o destinatário. Uma organização não governamental, que preenche os critérios enunciados no artigo 11.º do Regulamento n.º 1367/2006, não é, portanto, necessariamente direta ou individualmente abrangida por uma medida de caráter individual. Contrariamente ao que o Conselho afirma, o limite do conceito de «atos» apenas aos atos de caráter individual não permite garantir que o requisito previsto no artigo 230.º CE, segundo o qual o ato recorrido deve dizer direta ou individualmente respeito ao recorrente, está preenchido.

82 Assim, o argumento do Conselho, segundo o qual o limite dos «atos administrativos» às medidas de caráter individual é justificado à luz dos requisitos do artigo 230.º CE, deve ser rejeitado.

83 Resulta das considerações precedentes que o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus não pode ser interpretado como referindo-se unicamente às medidas de caráter individual. Por conseguinte, o artigo 10, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, na medida em que limita o conceito de «atos» do artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus apenas aos «ato[s] administrativo[s]», definidos no artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento como «medida[s] de caráter individuais», não é compatível com o artigo 9.º, n.º 3, da Convenção de Aarhus.

84 Daqui resulta que a exceção de ilegalidade suscitada contra o artigo 10.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1367/2006, conjugado com o artigo 2.º, n.º 1, alínea g), do mesmo regulamento, deve ser acolhida pertinente, pelo que o segundo fundamento é julgado procedente. Por conseguinte, as decisões recorridas devem ser anuladas.

Quanto às despesas

85 Nos termos do artigo 87.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão sido vencida, há que condená-la nas despesas, em conformidade com os pedidos neste sentido das recorrentes.

86 Nos termos do artigo 87.º, n.º 4, primeiro parágrafo, do Regulamento de Processo, os Estados-Membros e as instituições que intervieram no processo suportarão as suas despesas. Portanto, há que ordenar que a República da Polónia e o Conselho suportarão as suas próprias despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL GERAL (Sétima Secção)

decide:

1) **As decisões da Comissão, de 1 de julho de 2008, que declararam inadmissíveis os pedidos da Stichting Natuur en Milieu e da Pesticide Action Network Europe destinados a que a Comissão reexaminasse o 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 documento, são anuladas.**

2) **A Comissão Europeia é condenada a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Stichting Natuur en Milieu e pela Pesticide Action Network Europe.**

3) **A República da Polónia e o Conselho de União Europeia suportarão as suas próprias despesas.**

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 14 de junho de 2012.

Assinaturas