Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ATHANASIOS RANTOS
apresentadas em 24 de fevereiro de 2022 [1]

Processo C-99/21 P

Danske Slagtermestre
contra

Comissão Europeia

«Recurso de decisão do Tribunal Geral — Auxílios de Estado — Artigo 107.º, n.º 1, TFUE — Regime de contribuições para a recolha de águas residuais — Denúncia — Decisão que declara a inexistência de auxílio de Estado — Recurso de anulação — Admissibilidade — Legitimidade ativa — Artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE — Ato regulamentar que não necessita de medidas de execução — Afetação direta»

I. Introdução

1. Com o seu recurso, a Danske Slagtermestre pede a anulação do Despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 1 de dezembro de 2020, Danske Slagtermestre/Comissão (T-486/18, não publicado, a seguir «despacho recorrido», EU:T:2020:576), que julgou inadmissível o seu recurso de anulação da Decisão C(2018) 2259 final da Comissão Europeia, de 19 de abril de 2018, relativa ao auxílio de Estado SA.37433 (2017/FC) — Dinamarca (a seguir «decisão controvertida»), que declarou, terminada a fase preliminar de exame, que a contribuição instituída pela lov nr. 902/2013 om ændring af lov om betalingsregler for spildevandsforsyningsselskaber m.v. (Betalingsstruktur for vandafledningsbidrag, bemyndigelse til opgørelse af særbidrag for behandling af særlig forurenet spildevand m.v.) [Lei n.º 902/2013, que Altera a Lei que Estabelece o Regime Relativo às Contribuições Devidas aos Operadores de Tratamento de Águas Residuais (Estrutura das Contribuições para a Drenagem de Águas Residuais, que Autoriza a Introdução de Contribuições Específicas para o Tratamento de Águas Residuais Particularmente Poluídas, etc.)], de 4 de julho de 2013 (a seguir «medida controvertida»), não constituí um auxílio de Estado na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

2. Este processo oferece ao Tribunal de Justiça a oportunidade de precisar os requisitos de admissibilidade de um recurso interposto por concorrentes dos beneficiários de medidas de auxílio no âmbito da terceira hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, e, mais especificamente, os conceitos de «afetação direta» e de «medidas de execução», conforme

[1] Língua original: francês.

interpretados pelo Tribunal de Justiça no Acórdão de 6 de novembro de 2018, Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci [2].

II. Antecedentes do litígio

3. A Danske Slagtermestre é uma associação profissional que representa pequenos talhos, matadouros, grossistas e empresas de transformação dinamarqueses. Em 26 de setembro de 2013, apresentou uma denúncia à Comissão, com o fundamento de que o Reino da Dinamarca, com a adoção da medida controvertida, concedeu um auxílio de Estado aos grandes matadouros, sob a forma de uma redução das contribuições para a recolha de águas residuais.

4. Esta medida alterou o sistema de contribuições para a recolha de águas residuais [3] e instituiu um modelo degressivo «por patamares» que prevê uma tarifa por metro cúbico de águas residuais em função do volume de águas residuais descarregadas em três escalões (a seguir «modelo por patamares»), o primeiro dos quais corresponde a um consumo de água inferior ou igual a 500 m^3 por ano, por bem imóvel, o segundo corresponde à parte do consumo de água compreendida entre 500 m^3 e 20 000 m^3 por ano, por bem imóvel, e prevê uma tarifa por metro cúbico 20 % inferior à do primeiro escalão, e o terceiro corresponde à parte do consumo de água que excede 20 000 m^3 por ano, por bem imóvel, e prevê uma tarifa por metro cúbico 60 % inferior à do primeiro escalão [4].

5. Após a fase preliminar do processo, a Comissão adotou a decisão controvertida, na qual considerou que a nova tarifação instituída pela medida controvertida não constituía um auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

III. Tramitação no Tribunal Geral e despacho recorrido

6. Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal Geral em 15 de agosto de 2018, a recorrente interpôs um recurso com fundamento no artigo 263.º TFUE e destinado à anulação da decisão controvertida.

7. No despacho recorrido, o Tribunal Geral julgou o recurso inadmissível, devido à falta de legitimidade ativa da recorrente, quer em seu próprio nome quer enquanto representante dos interesses dos seus membros. Mais especificamente, o Tribunal Geral decidiu que a recorrente não tinha legitimidade ativa devido ao seu estatuto de parte interessada (não tendo alegado, no seu recurso, a violação dos seus direitos processuais) nem pela afetação direta e individual dos seus membros.

8. No que respeita, nomeadamente, à admissibilidade desse recurso, na aceção da terceira hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE [5], o Tribunal Geral, embora reconhecendo que a decisão controvertida constituía um «ato regulamentar» na aceção desta

[2] C-622/16 P a C-624/16 P, a seguir «Acórdão Montessori», EU:C:2018:873.

[3] Antes da entrada em vigor desta lei, a legislação dinamarquesa previa uma taxa unitária por metro cúbico de água para todos os consumidores de água, qualquer que fosse o seu setor de atividade, ligados à mesma estação de tratamento, independentemente do seu consumo.

[4] Mais especificamente, no modelo por patamares, os consumidores abrangidos pelo terceiro escalão pagam, primeiro, a tarifa prevista para o primeiro escalão (até o seu consumo de água exceder 500 m^3), depois, a tarifa prevista para o segundo escalão (até o seu consumo exceder 20 000 m^3) e, por último, pagam a sua contribuição para as águas residuais de acordo com a tarifa prevista para o terceiro escalão.

[5] Trata-se da hipótese de um recurso dirigido contra um ato regulamentar que diz diretamente respeito ao recorrente e que não necessita de medidas de execução.

disposição (n.os 94 a 96 do despacho recorrido), decidiu que essa decisão não dizia diretamente respeito à recorrente (n.os 97 a 104 desse despacho), pelo que o recurso interposto por ela era inadmissível, sem que fosse necessário determinar se a referida decisão necessitava de medidas de execução (n.º 105 do referido despacho).

IV. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

9. Em 17 de fevereiro de 2021, a Danske Slagtermestre interpôs recurso do despacho recorrido. Conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne anular este despacho [6].

10. A Comissão, apoiada pelo Reino da Dinamarca, pede ao Tribunal de Justiça que negue provimento ao recurso e condene a recorrente nas despesas.

11. As partes responderam igualmente por escrito às questões colocadas pelo Tribunal de Justiça. Este decidiu pronunciar-se sem audiência de alegações, nos termos do artigo 76.º, n.º 2, do seu Regulamento de Processo.

V. Análise

12. Em apoio do seu recurso, a Danske Slagtermestre invoca cinco fundamentos relativos, em substância, à má interpretação e aplicação, pelo Tribunal Geral, do requisito da «afetação direta», na aceção da terceira hipótese do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, conforme interpretada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Montessori.

13. A título preliminar, a Comissão manifesta dúvidas quanto à admissibilidade do recurso, com o fundamento de que os pedidos formulados pela recorrente visam apenas a anulação do despacho recorrido, ao passo que, nos termos do artigo 170.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, os pedidos formulados no recurso devem ter por objeto o acolhimento, no todo ou em parte, dos pedidos apresentados em primeira instância. Quanto ao mérito, a Comissão, apoiada pelo Governo dinamarquês, pede, a título principal, que seja negado provimento ao recurso e, a título subsidiário, na hipótese de o Tribunal de Justiça considerar que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito no que respeita à apreciação da afetação direta da recorrente, que negue provimento ao recurso devido ao facto de a decisão controvertida ser um ato regulamentar que necessita de medidas de execução na aceção da terceira hipótese do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, procedendo a uma substituição dos fundamentos do despacho recorrido.

14. A título preliminar, no que respeita à admissibilidade do recurso na aceção do artigo 170.º, n.º 1, do Regulamento de Processo, é verdade que, embora a recorrente não peça expressamente a procedência dos pedidos apresentados em primeira instância, ou mesmo a anulação da decisão

[6] Faço notar que a recorrente não pede que seja dado provimento ao recurso interposto em primeira instância nem a condenação da Comissão nas despesas das duas instâncias.

controvertida [7], parece-me que os seus pedidos não podem ser considerados senão como pedidos destinados, em substância, ao mesmo resultado, sob pena de incorrer em formalismo excessivo [8]. Considero, portanto, que o recurso é admissível.

15. A seguir, analisarei, primeiro, os cinco fundamentos do recurso, relativos à apreciação do Tribunal Geral quanto à afetação direta da recorrente (secção A.). Depois, examinarei a admissibilidade do recurso em primeira instância, na hipótese de o Tribunal de Justiça, seguindo o raciocínio que proponho, proferir a anulação do despacho recorrido (secção B.), no que diz respeito, por um lado, à afetação direta da recorrente (secção B.1.) e, por outro, à questão da eventual inexistência de medidas de execução, que não foi analisada pelo Tribunal Geral no despacho recorrido (secção B.2.).

A. Quanto ao recurso

16. Os cinco fundamentos do recurso, que devem ser apreciados em conjunto, são relativos, o primeiro, a uma má aplicação do conceito de «afetação direta», o segundo, ao facto de o Tribunal Geral ter confundido a apreciação da afetação direta com a da afetação individual, o terceiro, ao facto de os critérios enunciados pelo Acórdão Montessori relativos à afetação direta estarem preenchidos no presente caso, o quarto, ao facto de o Tribunal Geral ter cometido um erro de direito ao considerar que a recorrente não tinha demonstrado que os seus membros estavam sujeitos a uma concorrência falseada e, o quinto, ao facto de o Tribunal Geral ter interpretado mal os critérios relativos à afetação individual, admitindo que estes sejam pertinentes para a apreciação da mesma.

1. Quanto ao critério da afetação direta conforme interpretado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça

17. A título preliminar, importa recordar que o artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE determina que qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor, nas condições previstas nos primeiro e segundo parágrafos, recursos contra os atos de que seja destinatária (primeira hipótese) ou que lhe digam direta e individualmente respeito (segunda hipótese) [9], bem como contra os atos regulamentares que lhe digam diretamente respeito e não necessitem de medidas de execução (terceira hipótese) [10].

18. Além disso, uma vez que a expressão «que lhe diga diretamente respeito» aparece de forma idêntica na segunda e na terceira hipótese previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, já foi declarado que o conceito de afetação direta abrangido pela terceira hipótese não pode ser objeto de uma interpretação mais restritiva do que o abrangido pela segunda hipótese [11].

7 Pede simplesmente a anulação do despacho recorrido, em conformidade com o artigo 169.º do Regulamento de Processo.

8 V., neste sentido, Acórdão de 16 de julho de 2020, Inclusion Alliance for Europe/Comissão (C-378/16 P, EU:C:2020:575, n.os 57 a 60). Por outro lado, uma vez que o recurso de decisão do Tribunal Geral só diz respeito à admissibilidade do recurso, na hipótese de ser dado provimento ao recurso de decisão do Tribunal Geral, não há dúvidas de que os pedidos apresentados em primeira instância quanto à anulação da decisão controvertida permanecem inteiramente pertinentes, tanto mais que, como proponho, o recurso deverá ser remetido ao Tribunal Geral para que se pronuncie sobre o seu mérito.

9 Esta hipótese é, em substância, idêntica à prevista anteriormente no artigo 230.º CE (e, ainda antes, no artigo 173.º CEE), segundo a qual qualquer pessoa singular ou coletiva pode interpor recurso das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento ou de decisão dirigida a outra pessoa, lhe digam direta e individualmente respeito.

10 Esta terceira hipótese foi acrescentada pelo Tratado de Lisboa, a fim de alargar os requisitos de admissibilidade dos recursos de anulação interpostos por pessoas singulares e coletivas contra todos os atos de alcance geral, com exceção dos atos legislativos (v., neste sentido, Acórdão Montessori, n.os 26 e 27).

11 V., neste sentido, Acórdão de 15 de julho de 2021, Deutsche Lufthansa/Comissão (C-453/19 P, EU:C:2021:608, n.os 82 a 84).

19. Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a condição segundo a qual uma pessoa singular ou coletiva deve ser diretamente afetada pela decisão objeto do recurso, tal como prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, requer a reunião de dois critérios cumulativos, a saber, que a medida contestada, por um lado, produza diretamente efeitos na situação jurídica do particular e, por outro, não deixe nenhum poder de apreciação aos destinatários que estão encarregados da sua execução, uma vez que esta tem caráter puramente automático e decorre apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermédias [12].

20. No que diz especificamente respeito às regras relativas aos auxílios de Estado, cabe sublinhar que as mesmas têm por objetivo preservar a concorrência. Assim, neste domínio, o facto de uma decisão da Comissão deixar intactos os efeitos de medidas nacionais que, de acordo com a denúncia dirigida a essa instituição pelo recorrente, eram incompatíveis com aquele objetivo e o colocavam numa situação concorrencial desvantajosa permite concluir que essa decisão afeta diretamente a sua situação jurídica, em particular o seu direito, decorrente das disposições do Tratado FUE em matéria de auxílios de Estado, de não sofrer uma concorrência falseada pelas medidas nacionais em causa [13].

21. No que diz respeito, mais especificamente, à aplicação do primeiro dos dois critérios evocados no n.º 19 das presentes conclusões, o Tribunal de Justiça precisou que, embora não caiba ao juiz da União, na fase do exame da admissibilidade de um recurso, pronunciar-se definitivamente sobre as relações de concorrência entre um recorrente e os beneficiários das medidas nacionais apreciadas numa decisão da Comissão em matéria de auxílios de Estado, como a decisão controvertida, a afetação direta desse recorrente não pode, contudo, ser inferida da simples potencialidade de uma relação de concorrência [14].

22. Com efeito, na medida em que o requisito relativo à afetação direta exige que o ato impugnado produza diretamente efeitos na situação jurídica do recorrente, o juiz da União está obrigado a verificar se este último «expôs de forma pertinente as razões pelas quais a decisão da Comissão pode colocá-lo numa situação concorrencial desvantajosa e, portanto, produzir efeitos na sua situação jurídica» [15].

23. É a aplicação deste critério, conforme interpretado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, e mais especificamente pelo Acórdão Montessori, que importa examinar aqui.

24. Recordo, a este respeito, que, na jurisprudência anterior à entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a apreciação da afetação direta na aceção da segunda hipótese prevista no artigo 230.º, quarto parágrafo, CE (atual artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE), muitas vezes marginal em relação à da afetação individual [16], estava mais focalizada no segundo critério da afetação direta, a saber, a falta de margem de apreciação das autoridades encarregadas da execução [17], enquanto qualquer análise dos efeitos materiais da medida controvertida era tida em conta principalmente na perspetiva da afetação individual. Na sequência da introdução da terceira hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE pelo Tratado de Lisboa, o juiz da União, chamado a examinar

[12] V. Acórdão Montessori, n.º 42 e jurisprudência referida. O mesmo se passa quando a possibilidade de os seus destinatários não implementarem um ato da União é puramente teórica, não existindo nenhuma dúvida de que pretendem retirar consequências conformes ao referido ato (v. Acórdão de 5 de maio de 1998, Dreyfus/Comissão, C-386/96 P, EU:C:1998:193, n.º 44).

[13] V. Acórdão Montessori, n.º 43 e jurisprudência referida.

[14] V. Acórdão Montessori, n.º 46 e jurisprudência referida.

[15] V. Acórdão Montessori, n.º 47 e jurisprudência referida.

[16] V., nomeadamente, Acórdão de 12 de julho de 1990, COFAZ/Comissão (C-169/84, EU:C:1990:301, n.º 30).

[17] V., designadamente, Acórdãos de 17 de janeiro de 1985, Piraiki-Patraiki e o./Comissão (11/82, EU:C:1985:18, n.ºs 7 a 10), e de 12 de julho de 1990, COFAZ/Comissão (C-169/84, EU:C:1990:301, n.º 30).

o requisito da afetação direta de um recorrente independentemente de qualquer consideração quanto à sua afetação individual, interpretou este critério de modo cada vez mais exigente [18], tendo em conta elementos de natureza factual muito próximos, em substância, dos que até então faziam parte do exame da afetação individual [19].

25. Todavia, apesar destas evoluções jurisprudenciais, não se pode negar, em meu entender, que a apreciação da afetação direta está ligada, de forma preponderante, a elementos de natureza jurídica, como decorre da mesma redação da fórmula constantemente utilizada pelo Tribunal de Justiça, a saber, o requisito de que a medida contestada produza diretamente efeitos *na situação jurídica* do particular [20], ao passo que a da afetação individual comporta uma verdadeira apreciação material da situação factual do recorrente, baseada principalmente em indicadores de natureza económica [21].

2. Quanto à apreciação do Tribunal Geral relativa à afetação direta da recorrente

26. Em primeiro lugar, após ter recordado, fazendo referência aos princípios enunciados pelo Acórdão Montessori, que, no que respeita à questão de saber se a decisão impugnada produz diretamente efeitos na situação jurídica da recorrente, «o juiz da União está obrigado a verificar se esta última *expôs de forma pertinente as razões* por que a decisão da Comissão é suscetível de a colocar numa situação concorrencial desvantajosa e, portanto, de produzir efeitos na sua situação jurídica» [22], o Tribunal Geral salientou, remetendo para os n.os 71 a 77 do despacho recorrido, que «no caso em apreço, a recorrente não *demonstrou* que os seus membros, ou mesmo quais de entre eles, são concretamente afetados pela medida em questão e ainda menos quais são as consequências desta na posição concorrencial dos mesmos» e concluiu que «[a] recorrente não *estabeleceu*, por conseguinte, de forma pertinente que a decisão impugnada era suscetível de colocar os seus membros numa situação concorrencial desvantajosa e que, portanto, esta decisão afetava diretamente a sua situação jurídica, em especial o seu direito de não sofrer no mercado relevante uma concorrência falseada pela referida medida» [23].

27. Como alega a recorrente, com o emprego dos verbos «demonstrar» e «estabelecer», parece-me que o Tribunal Geral sujeitou o requisito da afetação direta na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, a exigências que vão além das que decorrem da interpretação dada pelo

[18] Ainda que, como precisado na jurisprudência referida no n.º 18 das presentes conclusões, o conceito de «afetação direta» abrangido pela terceira hipótese do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE não possa ser objeto de uma interpretação mais restritiva do que o abrangido pela segunda hipótese desta disposição.

[19] V., nomeadamente, Noël, V., e Thomas, S., «Locus Standi in State Aid Litigation After Montessori», *European State Aid Law Review*, n.º 4, 2021, p. 528, bem como Caranta, R., «Knock, and it shall be opened unto you: Standing for non-privileged applicants after *Montessori*», *Common Market Law Review*, n.º 58, 2021, pp. 173 e 174. O próprio Acórdão Montessori não me parece isento de críticas a este respeito, uma vez que a formulação utilizada pelo Tribunal de Justiça nos n.os 46 e 47 desse acórdão para precisar os critérios relativos ao requisito da afetação direta é muito semelhante à que utilizou no n.º 28 do Acórdão de 12 de julho de 1990, COFAZ/Comissão (C-169/84, EU:C:1990:301) para efeitos da análise, bem diferente, da afetação individual.

[20] Refiro-me, para ser preciso, ao primeiro dos dois critérios desse requisito, sendo o segundo, cuja existência não é contestada no caso em apreço, que a medida contestada não deixe nenhum poder de apreciação aos destinatários encarregados da sua execução (v. n.os 19 e 23 das presentes conclusões).

[21] No processo Montessori, o advogado-geral M. Wathelet tinha proposto uma distinção nítida entre a afetação direta e a afetação individual baseada no facto de que esses dois requisitos visavam a situação *jurídica* do recorrente (a medida contestada deve produzir diretamente efeitos na sua *situação jurídica*) e a situação *factual* deste (a medida é-lhe aplicável devido a uma *situação de facto* que o caracteriza em relação a qualquer outra pessoa) (Conclusões do advogado-geral M. Wathelet nos processos apensos Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:229, n.º 57 e jurisprudência referida). Todavia, uma distinção tão nítida não foi adotada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Montessori.

[22] V. n.º 102 do despacho recorrido (o sublinhado é meu).

[23] V. n.º 103 do despacho recorrido (o sublinhado é meu).

Tribunal de Justiça a este requisito no Acórdão Montessori. Com efeito, nesse acórdão, o Tribunal de Justiça precisou efetivamente que, embora a afetação direta de um recorrente não possa ser inferida da simples potencialidade de uma relação de concorrência [24], é chamado a verificar se o recorrente «expôs de forma pertinente» que existe a «potencialidade de uma situação concorrencial desvantajosa» [25]. Ora, duvido fortemente que a aplicação deste princípio no caso vertente implique que a recorrente esteja obrigada a «demonstrar» que alguns dos seus membros «são concretamente afetados pela medida em questão» e «quais são as consequências desta na posição concorrencial dos mesmos».

28. Parece-me, assim, que a apreciação do Tribunal Geral enferma de um erro de direito à luz da interpretação dada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão Montessori.

29. Em segundo lugar e em todo o caso, para evitar limitar-se a uma apreciação excessivamente formalista, importa verificar se, independentemente do critério utilizado, os elementos evocados pelo Tribunal Geral são suficientes, não obstante, para sustentar a conclusão de que a recorrente não «expôs de forma pertinente as razões por que a decisão da Comissão é suscetível de a colocar numa situação concorrencial desvantajosa».

30. Como alega a recorrente, no que respeita à apreciação relativa à falta de *afetação direta* dos seus membros no caso em apreço, o Tribunal Geral limita-se, no n.º 103 do despacho recorrido, a remeter para os seus n.os 71 a 77, que dizem expressamente respeito à apreciação, bem diferente, relativa à falta de *afetação individual* dos membros [26].

31. Estes números do despacho recorrido dizem respeito, em substância, à «demonstração de uma ofensa substancial causada à posição de um concorrente no mercado». Ora, o critério da «afetação substancial da posição concorrencial» da recorrente, relevante para efeitos da análise da afetação individual, constitui um parâmetro incontestavelmente diferente do da «potencialidade de uma situação concorrencial desvantajosa», relevante para efeitos da análise da afetação direta. Com efeito, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça referida no n.º 69 do despacho recorrido, *para demonstrar a sua afetação individual*, uma empresa não pode invocar unicamente a sua qualidade de concorrente da empresa beneficiária, devendo provar, além disso, que está numa posição de facto que a individualiza de forma análoga à do destinatário da decisão controvertida [27], ao passo que, *para demonstrar a sua afetação direta*, basta que essa empresa exponha de forma pertinente as razões por que a decisão da Comissão é suscetível de a colocar numa situação concorrencial desvantajosa e, portanto, de produzir efeitos na sua situação jurídica [28].

32. É certo que, como alega a Comissão, no presente caso, não se pode excluir que os elementos em que se baseou a apreciação da falta de afetação individual dos membros da recorrente, ou antes alguns desses elementos, possam ser igualmente relevantes para demonstrar que esta não tinha

[24] V. Acórdão Montessori, n.º 46.

[25] V. Acórdão Montessori, n.º 47.

[26] V. n.os 70 e 78 do despacho recorrido. O Tribunal Geral operou, portanto, para usar as palavras do advogado-geral M. Wathelet, uma «perversão do requisito relativo à afetação direta» (Conclusões do advogado-geral M. Wathelet nos processos apensos Scuola Elementare Maria Montessori/Comissão, Comissão/Scuola Elementare Maria Montessori e Comissão/Ferracci, C-622/16 P a C-624/16 P, EU:C:2018:229, n.º 58).

[27] V., nomeadamente, Acórdão de 22 de dezembro de 2008, British Aggregates/Comissão (C-487/06 P, EU:C:2008:757, n.º 48 e jurisprudência referida).

[28] V. n.º 22 das presentes conclusões. É, portanto, evidente que os dois requisitos continuam a ser diferentes e que as exigências previstas para demonstrar a afetação individual permanecem, em princípio, substancialmente diferentes das relativas à afetação direta.

«exposto de forma pertinente as razões por que a decisão da Comissão é suscetível de a colocar numa situação concorrencial desvantajosa». Todavia, o Tribunal Geral não forneceu a menor explicação a este respeito.

33. De resto, é claro, a meu ver, que os elementos evocados pelo Tribunal Geral nos n.os 71 a 77 do despacho recorrido não podem sustentar a sua conclusão quanto à falta de afetação direta dos membros da recorrente [29].

34. Com efeito, antes de mais, contrariamente às conclusões do Tribunal Geral expostas nos n.os 71, 72 e 74 do despacho recorrido, a apreciação da afetação direta da recorrente não se deve basear em números concretos das quotas de mercado nem no volume de negócios ou nas receitas dos seus membros. Esta apreciação também não necessita, contrariamente às conclusões do Tribunal Geral enunciadas nos n.os 73 e 75 do despacho recorrido, de uma demonstração das repercussões das taxas para o tratamento das águas residuais nos preços aplicados pelos membros da recorrente aos seus clientes ou propostos aos seus fornecedores [30].

35. Em seguida, no n.º 76 do despacho recorrido, o Tribunal Geral solicitou, em substância, uma análise comparativa das desvantagens da medida em termos de competitividade relativamente às grandes empresas dinamarquesas e das vantagens decorrentes da redução dos custos das pequenas e médias empresas dinamarquesas em relação às empresas concorrentes estabelecidas noutros Estados-Membros. Ora, embora essa análise possa ser relevante para demonstrar uma distorção da concorrência, que constitui um dos elementos constitutivos do conceito de «auxílio de Estado», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, não me parece que esta seja necessária para a apreciação da afetação direta dos membros da recorrente [31].

36. Por último, é evidente, como recordei no n.º 31 das presentes conclusões, que o critério da afetação substancial da posição concorrencial dos membros da recorrente, referido nos n.os 77 e 78 do despacho recorrido, remete para um critério típico da afetação individual [32].

37. Por conseguinte, considero que o Tribunal Geral cometeu um erro de direito na apreciação da afetação direta da recorrente quando fundamentou, em substância, a falta de afetação direta dos seus membros com a falta de afetação individual dos mesmos.

38. Proponho, portanto, que o primeiro fundamento seja julgado procedente e, consequentemente, que o despacho recorrido seja anulado.

[29] Por outro lado, no que respeita à falta de demonstração, a que se refere o Tribunal Geral no n.º 73 do despacho recorrido, da repercussão das taxas para o tratamento das águas residuais nos preços que os membros da recorrente podem efetivamente faturar aos seus clientes ou oferecer aos seus fornecedores, basta observar que o exame do efeito concreto de um auxílio de Estado sobre a situação concorrencial da recorrente não é um critério relevante para efeitos de avaliação da admissibilidade de um recurso, uma vez que não compete ao juiz da União pronunciar-se definitivamente, nessa fase, sobre as relações de concorrência entre a recorrente e os beneficiários das medidas de auxílio, mas sim verificar se a recorrente expôs de forma pertinente as razões por que a decisão da Comissão é *suscetível de a colocar numa situação concorrencial desvantajosa* (v. jurisprudência referida nos n.os 20 e 21 das presentes conclusões).

[30] Além disso, o Tribunal de Justiça declarou recentemente que, ao criticar, em substância, a recorrente por não ter definido os mercados em que a sua posição concorrencial teria sido afetada, salientando que não prestou nenhuma informação quanto à respetiva dimensão e estrutura e quanto aos concorrentes presentes nesses mercados, o Tribunal Geral foi além das exigências resultantes da jurisprudência em matéria de afetação individual (v. Acórdão de 15 de julho de 2021, Deutsche Lufthansa/Comissão, C-453/19 P, EU:C:2021:608, n.os 63 e 64). De resto, uma análise tão aprofundada do mercado e das repercussões das medidas contestadas na posição dos operadores não me parece sequer necessária para demonstrar a existência de uma distorção da concorrência, que é um dos elementos constitutivos do conceito de «auxílio de Estado», na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

[31] Pergunto-me, de passagem, se esta análise também não se impõe [é necessária] no que se refere ao requisito da afetação individual.

[32] Em contrapartida, decorre da jurisprudência constante referida no n.º 21 das presentes conclusões que, se a afetação direta não pode ser inferida da simples potencialidade de uma relação de concorrência, já é suficiente, a este respeito, uma relação de concorrência estabelecida.

B. Quanto ao recurso em primeira instância

39. Em conformidade com o artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, quando anula a decisão do Tribunal Geral, o Tribunal de Justiça pode decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado, ou remeter o processo ao Tribunal Geral, para julgamento.

40. Embora o Tribunal de Justiça não esteja em condições, nesta fase do processo, de decidir do mérito do recurso interposto no Tribunal Geral, dispõe, em contrapartida, dos elementos necessários para decidir definitivamente sobre a admissibilidade do referido recurso da decisão controvertida. Com efeito, a questão da legitimidade ativa da recorrente na aceção da terceira hipótese prevista no artigo 263.º TFUE foi objeto de debate contraditório perante o Tribunal Geral e o seu exame não necessita da adoção de nenhuma medida adicional de organização do processo ou de instrução dos autos.

41. Importa, portanto, antes de mais, examinar a admissibilidade do recurso em primeira instância para, em seguida, na hipótese de o recurso se revelar admissível, remeter o mesmo ao Tribunal Geral para que este possa decidir do mérito.

42. No caso vertente, o Tribunal Geral julgou o recurso inadmissível por falta de legitimidade ativa da recorrente, em primeiro lugar, por causa da afetação dos seus próprios interesses enquanto associação e, em segundo lugar, enquanto representante dos interesses dos seus membros, no que respeita à sua legitimidade ativa na aceção, respetivamente, de cada uma das hipóteses previstas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

43. Examinarei desde já a admissibilidade do recurso no que diz respeito à legitimidade ativa da recorrente enquanto representante dos interesses dos seus membros relativamente à terceira hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE. Uma vez que a qualificação da decisão impugnada de «ato regulamentar» não está em causa nem foi, aliás, contestada [33], concentrarei a minha análise sobre a afetação direta da recorrente (secção B.1.) e sobre a inexistência de medidas de execução (secção B.2.).

1. Quanto à afetação direta da recorrente

44. A título preliminar, recordo que, para que um particular seja diretamente afetado, é necessário, por um lado, que a medida contestada produza diretamente efeitos na situação jurídica desse particular e, por outro, que os destinatários responsáveis pela sua execução não disponham de um poder de apreciação, uma vez que esta execução tem caráter puramente automático e decorre apenas da regulamentação da União, sem aplicação de outras regras intermediárias [34].

[33] Com efeito, à semelhança da decisão que foi objeto do Acórdão Montessori, a decisão controvertida não considerou a medida controvertida como um auxílio de Estado incompatível na aceção do artigo 107.º TFUE e reveste, portanto, alcance geral, embora não sendo um ato legislativo. Constitui, portanto, um «ato regulamentar» na aceção da terceira hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE (v., neste sentido, Acórdão Montessori, n.ºs 22 a 33).

[34] V. n.º 19 das presentes conclusões e jurisprudência referida.

45. Como a segunda parte deste requisito não é verdadeiramente discutida no caso em apreço [35], concentrarei a minha análise na questão de saber se a decisão controvertida produz diretamente efeitos na situação jurídica da recorrente e, mais especificamente, dos seus membros.

46. Em conformidade com os ensinamentos da jurisprudência referida nos n.os 21 e 22 das presentes conclusões, importa verificar se a recorrente «expôs de forma pertinente as razões pelas quais a decisão controvertida é suscetível de colocar os seus membros numa situação concorrencial desvantajosa e, portanto, produzir efeitos na sua situação jurídica».

47. No n.º 50 do Acórdão Montessori, o Tribunal de Justiça reconheceu que os recorrentes cumpriram estas exigências ao alegar as suas razões «apoiando-se em provas e sem serem contrariados neste aspeto pela Comissão». No processo que deu origem a esse acórdão, os recorrentes tinham alegado que os seus estabelecimentos respetivos se situavam na proximidade imediata de entidades que exerciam atividades idênticas às suas e que, portanto, estavam ativas no mesmo mercado de serviços e no mesmo âmbito territorial, e que essas entidades eram, *a priori*, elegíveis para as medidas controvertidas. Por conseguinte, parece-me que o Tribunal de Justiça se limitou, no essencial, a constatar que os recorrentes tinham alegado a existência de uma relação de concorrência com beneficiários potenciais da medida em causa.

48. Estas mesmas exigências, que pedem uma apreciação casuística, foram interpretadas de forma mais ou menos ampla na jurisprudência posterior do Tribunal Geral [36].

49. Relativamente ao que é pertinente para efeitos desta avaliação, a recorrente alega, antes de mais, que é uma associação profissional que representa pequenos talhos, matadouros, grossistas e empresas de transformação dinamarqueses, em seguida, que vários dos seus membros, pela sua atividade, estão numa relação de concorrência com uma grande empresa que opera no mesmo domínio no território dinamarquês, a Danish Crown, que tem quotas de mercado extremamente elevadas, a saber, 95 % e 63 %, respetivamente, no abate de suínos e de novilhas, e, por último, que a Danish Crown, devido ao seu elevado volume de águas residuais, está sujeita, pela medida controvertida, à contribuição prevista pelo terceiro escalão do modelo por patamares [37], o que lhe dá direito a taxas menos elevadas que as devidas pelos seus membros, que estão sujeitos apenas às contribuições, mais elevadas, previstas pelos dois primeiros escalões desse modelo.

50. É certo que, na verdade, a exposição de motivos da recorrente em primeira instância é muito superficial e, por outro lado, não distingue claramente os diferentes requisitos de admissibilidade do recurso. Todavia, se nos ativermos às *alegações* acima referidas, que não foram validamente contestadas pela Comissão e pelo Reino da Dinamarca no decurso da instância, não se pode seriamente contestar que a recorrente evocou elementos pertinentes com base nos quais é muito

[35] Com efeito, é jurisprudência constante que uma decisão que declara que uma medida estatal não constitui um auxílio de Estado, como a decisão controvertida, produz os seus efeitos jurídicos de forma puramente automática, ao abrigo unicamente da regulamentação da União e sem aplicação de mais regras intermediárias (v., neste sentido, Acórdão Montessori, n.º 54).

[36] V., no que respeita a recursos declarados admissíveis, Acórdãos de 14 de abril de 2021, Verband Deutscher Alten- und Behindertenhilfe e CarePool Hannover/Comissão (T-69/18, EU:T:2021:189, n.os 157 e 158), e de 2 de junho de 2021, Casa Regina Apostolorum della Pia Società delle Figlie di San Paolo/Comissão (T-223/18, não publicado, EU:T:2021:315, n.os 95 a 99), e, no que respeita a um recurso declarado inadmissível, Despacho do Tribunal Geral de 24 de setembro de 2019, Opere Pie d'Onigo/Comissão (T-491/17, não publicado, EU:T:2019:692, n.os 31 a 35).

[37] Mais precisamente, está sujeita ao terceiro escalão desse modelo, na medida em que a sua descarga de águas residuais ultrapassa as quantidades abrangidas pelos primeiro e segundo escalões (v. nota 4 das presentes conclusões).

verosímil que os seus membros (ou pelo menos alguns deles) estejam em concorrência com uma sociedade que exerce a mesma atividade no território dinamarquês que pode beneficiar, segundo as suas alegações, das medidas controvertidas [38].

51. Nestas circunstâncias, na medida em que não compete ao juiz da União, na fase do exame da admissibilidade, pronunciar-se definitivamente sobre as relações de concorrência entre um recorrente e os beneficiários da medida controvertida [39], há que considerar, em meu entender, que a recorrente «expôs de forma pertinente» que a decisão controvertida, que deixa intactos os efeitos da medida controvertida, é suscetível de colocar os seus membros numa situação concorrencial desvantajosa e que, portanto, essa decisão afeta diretamente a sua situação jurídica, em particular, o direito de não sofrer nesse mercado uma concorrência falseada por essa medida.

52. Por conseguinte, considero que a recorrente é diretamente afetada pela medida controvertida, na aceção da terceira hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

2. Quanto à inexistência de medidas de execução

53. Segundo a Comissão e o Governo dinamarquês, existem, no caso em apreço, medidas de execução na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, pelo que a terceira hipótese prevista nessa disposição não é aplicável. Mais precisamente, alegam que, segundo o sistema instituído pela medida controvertida, os operadores das instalações de depuração fixam anualmente a tarifa aplicável aos três escalões do modelo por patamares e que os conselhos municipais competentes aprovam essa tarifa. Em seguida, cada empresa dinamarquesa que emita águas residuais recebe um aviso de liquidação relativo ao pagamento da sua taxa pelo tratamento das suas águas residuais. Por conseguinte, os membros da recorrente podem contestar esse aviso de liquidação perante um órgão jurisdicional nacional, invocando que o regime em questão constitui um auxílio de Estado ilegal a favor das empresas que consomem grandes quantidades de água.

54. A título preliminar, recordo que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, a expressão «que não necessitem de medidas de execução», na aceção do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceiro membro de frase, TFUE, deve ser interpretada à luz do objetivo desta disposição, que consiste, como resulta da sua génese, em evitar que um particular seja obrigado a violar a lei para poder recorrer ao juiz. Ora, quando um ato regulamentar produz diretamente os seus efeitos na situação jurídica de uma pessoa singular ou coletiva sem necessitar de medidas de execução, esta última poderia ficar desprovida de proteção jurisdicional efetiva se não dispusesse de uma via direta de recurso para o juiz da União a fim de pôr em causa a legalidade desse ato regulamentar. Com efeito, na falta de medidas de execução, uma pessoa singular ou coletiva, ainda que diretamente afetada pelo ato em causa, só estaria em condições de obter uma fiscalização jurisdicional desse ato após ter violado as disposições do referido ato, invocando a ilegalidade das mesmas no âmbito dos processos iniciados contra ela nos órgãos jurisdicionais nacionais [40].

[38] Além disso, pergunto-me se o próprio Tribunal Geral não reconheceu implicitamente, no n.º 77 do despacho recorrido, que, pelo menos, os membros da recorrente preenchiam o requisito de serem *concorrentes do beneficiário* do auxílio de Estado presumido, quando afirma que «*é certo que foi invocado pela recorrente que os seus membros mantinham uma relação de concorrência com os matadouros de grande dimensão que beneficiam do auxílio alegado*, a mesma não demonstrou a existência de um efeito concreto do auxílio alegado sobre os seus membros e sobre a sua própria posição concorrencial no mercado em causa», para em seguida, no n.º 78 desse despacho, concluir que esta relação de concorrência «não basta para demonstrar que a posição concorrencial dos seus membros no mercado é substancialmente afetada e que a decisão [controvertida] lhes diz assim *individualmente respeito*» (o sublinhado é meu).

[39] V. n.º 21 das presentes conclusões.

[40] V. Acórdão Montessori, n.º 58 e jurisprudência referida.

55. Em contrapartida, quando um ato regulamentar necessita de medidas de execução, a fiscalização jurisdicional da observância do ordenamento jurídico da União está assegurada independentemente da questão de saber se as referidas medidas emanam da União ou dos Estados-Membros. As pessoas singulares ou coletivas que não possam, devido aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, impugnar diretamente perante o juiz da União um ato regulamentar da União estão protegidas da aplicação de tal ato no que lhes diz respeito pela faculdade de impugnarem as medidas de execução de que o referido ato necessita [41].

56. O Tribunal de Justiça tem declarado repetidamente que, para apreciar se um ato regulamentar necessita de medidas de execução, há que ter em conta a posição da pessoa que invoca o direito de recurso nos termos do artigo 263.º, quarto parágrafo, terceiro membro de frase, TFUE. É irrelevante, portanto, saber se o ato em causa necessita de medidas de execução em relação a terceiros. Além disso, no âmbito dessa apreciação, deve ter-se exclusivamente em conta o objeto do recurso [42].

57. Além disso, o Tribunal de Justiça já declarou que, embora, em relação aos beneficiários de um regime de auxílios, as disposições nacionais que instauram esse regime e os atos que as executam, como, por exemplo, um aviso de liquidação fiscal, constituam medidas de execução de uma decisão que declara o regime incompatível com o mercado interno ou que declara esse mesmo regime compatível com esse mercado sob reserva do respeito de compromissos assumidos pelo Estado-Membro em causa [43], essa jurisprudência não é transponível para a situação dos concorrentes dos beneficiários de uma medida nacional que não tenha sido considerada um auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE, atendendo a que a situação desse concorrente se distingue da dos beneficiários de auxílios visados por essa mesma jurisprudência, uma vez que esse concorrente não preenche os requisitos previstos pela medida nacional em causa a fim de ser elegível para o respetivo benefício [44].

58. No caso em apreço, por um lado, não existe uma medida de execução da decisão impugnada emanada da Comissão ou de outras instituições da União e, por outro, parece-me que os membros da recorrente não são abrangidos por medidas nacionais de execução.

59. É verdade que, no caso vertente, a situação da recorrente é, em certa medida, diferente da que foi objeto do Acórdão Montessori, no sentido de que o regime controvertido diz respeito aos seus próprios membros que recebem um aviso de liquidação da mesma forma que o alegado beneficiário do auxílio de Estado. No entanto, a situação desses membros distingue-se da dos beneficiários da medida controvertida, uma vez que não têm direito à tarifa, mais vantajosa, prevista por esta medida no âmbito do terceiro escalão e que, de acordo com as suas alegações, constitui um auxílio de Estado, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, TFUE.

41 V. Acórdão Montessori, n.º 59 e jurisprudência referida. Quando a execução de um ato dessa natureza incumbe às instituições, aos órgãos ou aos organismos da União, as pessoas singulares ou coletivas podem interpor recurso direto, perante os órgãos jurisdicionais da União, dos atos de aplicação, nas condições referidas no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE, e invocar, em aplicação do artigo 277.º TFUE, como fundamento desse recurso a ilegalidade do ato de base em causa. Quando essa execução incumbe aos Estados-Membros, essas pessoas podem invocar a invalidade do ato de base em causa nos órgãos jurisdicionais nacionais e levá-los, com fundamento no artigo 267.º TFUE, a interrogar o Tribunal de Justiça através de questões prejudiciais (v. Acórdão Montessori, n.º 60 e jurisprudência referida).

42 V. Acórdão Montessori, n.º 61 e jurisprudência referida.

43 V. Acórdão Montessori, n.º 63 e jurisprudência referida.

44 V. Acórdão Montessori, n.º 65.

60. Nestas condições, seria, a meu ver, artificial esperar que esses membros pedissem que lhes fosse aplicada essa tarifa, sabendo que não têm direito a ela, com o único intuito de contestar o indeferimento perante um órgão jurisdicional nacional para o levar a questionar o Tribunal de Justiça acerca da validade da decisão controvertida [45].

61. Em conclusão, considero que a decisão controvertida constitui um ato regulamentar que não necessita de medidas de execução no que respeita à recorrente, na aceção da terceira hipótese prevista no artigo 263.º, quarto parágrafo, TFUE.

62. Por conseguinte, proponho que o recurso em primeira instância seja julgado admissível.

C. Quanto à remessa do processo ao Tribunal Geral

63. No que respeita à questão de saber se a decisão controvertida está ferida de ilegalidade, recordo que o Tribunal Geral decidiu o recurso inadmissível sem examinar os fundamentos de mérito invocados contra esta decisão. Ora, estes fundamentos implicam que se proceda a apreciações factuais para as quais o Tribunal de Justiça não tem competência [46].

64. Por conseguinte, considero que o litígio não está em condições de ser julgado quanto ao mérito e que, ao abrigo do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça da União Europeia, há que remeter o processo ao Tribunal Geral para que este se pronuncie sobre o mérito do recurso.

VI. Quanto às despesas

65. Nos termos do artigo 184.º, n.º 2, do seu Regulamento de Processo, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.

66. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, desse regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido.

67. Nos termos do artigo 140.º, n.º 1, do referido regulamento, aplicável aos processos de recursos de decisões do Tribunal Geral por força do seu artigo 184.º, n.º 1, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no litígio devem suportar as suas próprias despesas.

68. No presente caso, na hipótese de o Tribunal de Justiça decidir remeter o processo ao Tribunal Geral, não há que decidir sobre as despesas [47].

[45] V., nomeadamente, neste sentido, Acórdão Montessori (n.ºs 65 a 67), e Acórdão de 28 de outubro de 2020, Associazione GranoSalus/Comissão (C-313/19 P, não publicado, EU:C:2020:869, n.ºs 38 a 42).

[46] V., nomeadamente, Acórdão de 26 de março de 2020, Larko/Comissão (C-244/18 P, EU:C:2020:238, n.º 25 e jurisprudência referida).

[47] Em contrapartida, na hipótese de o Tribunal de Justiça decidir definitivamente do litígio, julgando o recurso inadmissível, há que condenar a Danske Slagtermestre a suportar, além das suas próprias despesas, as despesas efetuadas pela Comissão Europeia e concluir que o Reino da Dinamarca suportará as suas próprias despesas.

VII. Conclusão

69. Atendendo às considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça:

— anular o Despacho do Tribunal Geral da União Europeia de 1 de dezembro de 2020, Danske Slagtermestre/Comissão (T-486/18, não publicado, EU:T:2020:576);

— declarar admissível o recurso em primeira instância;

— remeter o processo ao Tribunal Geral para que este se pronuncie sobre o mérito do recurso em primeira instância;

— reservar para final a decisão quanto às despesas.