Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
apresentadas em 19 de julho de 2016 [1]

Processo C-272/15

Swiss International Air Lines AG
contra
The Secretary of State for Energy and Climate Change
e
Environment Agency

[pedido de decisão prejudicial apresentado pela Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Tribunal de Recurso [Inglaterra e País de Gales] [Secção Cível], Reino Unido]

«Ambiente — Diretiva 2003/87/CE — Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na União — Decisão n.º 377/2013/UE — Validade — Derrogação temporária da obrigação de vigiar e de comunicar as emissões produzidas e de devolver as licenças de emissão no que diz respeito aos voos entre os Estados-Membros do EEE e a maioria dos países terceiros — Exclusão dos voos entre os Estados-Membros do EEE e a Suíça — Diferença de tratamento entre Estados terceiros — Princípio geral da igualdade de tratamento — Inaplicabilidade»

I – Introdução

1. O regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa da União Europeia (a seguir «RCLE UE»), instituído pela Diretiva 2003/87/CE [2], aplica-se, desde 1 de janeiro de 2012, às emissões ligadas aos voos de aeronaves com destino aos Estados-Membros do Espaço Económico Europeu (EEE) [3] ou provenientes destes.

2. Contudo, a Decisão n.º 377/2013/UE suspendeu temporariamente a aplicação deste sistema no que diz respeito às emissões que resultam dos voos entre os Estados-Membros do EEE e a maioria dos países terceiros [4]. Foram, no entanto, excluídos desta moratória os voos entre os Estados-Membros do EEE e certas zonas e países terceiros estreitamente relacionados ou associados com a União, entre os quais figura a Suíça [5].

1 — Língua original: francês.

2 — Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de outubro de 2003, relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade e que altera a Diretiva 96/61/CE do Conselho (JO 2003 L 275, p. 32), conforme alterada pela Diretiva 2008/101/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, que altera a Diretiva 2003/87/CE de modo a incluir as atividades da aviação no regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade (JO 2009 L 8, p. 3).

3 — V. n.os 5 e 6 das presentes conclusões.

4 — Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2013, que derroga temporariamente a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade (JO 2013, L 113, p. 1).

5 — V. n.os 11 a 16 das presentes conclusões.

3. Com o seu pedido de decisão prejudicial, a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Tribunal de Recurso (Inglaterra e País de Gales) (Secção Cível), Reino Unido] questiona o Tribunal de Justiça principalmente quanto à validade desta decisão na parte em que estabelece uma diferença de tratamento entre, por um lado, os voos com destino ou origem na Suíça e, por outro, os voos com destino ou origem noutros Estados terceiros.

II – Quadro jurídico

A – *Direito da União*

1. Diretiva 2003/87

4. Nos termos do considerando 5 da Diretiva 2003/87, esta contribui para o cumprimento, pela União e pelos seus Estados-Membros, dos compromissos assumidos através do Protocolo de Quioto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as alterações climáticas [6].

5. Inicialmente, o RCLE UE não se aplicava às emissões resultantes de atividades de aviação. No entanto, na sequência das alterações introduzidas nesta diretiva pela Diretiva 2008/101/CE [7], todos os voos com partida de ou chegada a aeródromos situados no território de um Estado-Membro estão abrangidos pelo RCLE UE desde 1 de janeiro de 2012 [8].

6. As Decisões n.º 146/2007 [9] e n.º 6/2011 [10] do Comité Misto do EEE integraram, respetivamente, as Diretivas 2003/87 e 2008/101 no Acordo sobre o Espaço Económico Europeu (a seguir «Acordo EEE») [11].

7. Em conformidade com o artigo 3.º-F da Diretiva 2003/87, os operadores de aeronaves podem pedir aos Estados-Membros, para cada ano civil, a atribuição de licenças de emissão a título gratuito. O artigo 3.º-E desta diretiva prevê que sejam leiloadas licenças de emissão adicionais pelos Estados-Membros. Nos termos do artigo 3.º, alínea a), da referida diretiva, cada uma dessas licenças de emissão, atribuídas a título gratuito ou oneroso, autoriza o seu detentor a emitir uma tonelada de equivalente dióxido de carbono durante um determinado período. As licenças de emissão podem ser transferidas nas condições enunciadas no artigo 12.º, n.º 1, da mesma diretiva.

8. Nos termos do artigo 12, n.º 2-A, da Diretiva 2003/87, os Estados-Membros devem assegurar a devolução por cada operador de aeronaves, até 30 de abril de cada ano, de um número de licenças de emissão equivalente ao total das emissões do ano civil anterior provenientes das suas atividades de aviação.

9. O artigo 14.º, n.º 3, desta diretiva obriga os Estados-Membros a assegurar que o operador de aeronaves vigia e comunica anualmente as emissões produzidas pela aeronave que opera após o termo de cada ano civil.

6 — Este protocolo foi aprovado em nome das Comunidades Europeias, pela Decisão 2002/358/CE do Conselho, de 25 de abril de 2002 (JO L 130, p. 1).

7 — Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, que altera a Diretiva 2003/87/CE de modo a incluir as atividades da aviação no regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade (JO 2009, L 8, p. 3).

8 — Artigo 2.º, n.º 1, e anexo I, ponto 6, da Diretiva 2003/87.

9 — Decisão do Comité Misto do EEE, de 26 de outubro de 2007, que altera o Anexo XX (Ambiente) do Acordo EEE (JO 2008, L 100, p. 92).

10 — Decisão do Comité Misto do EEE, de 1 de abril de 2011, que altera o anexo XX (Ambiente) do Acordo EEE (JO 2011, L 93, p. 35).

11 — Acordo de 2 de maio de 1992 (JO 1994, L 1, p. 3).

10. O artigo 16.º, n.º 3, da referida diretiva prevê que os Estados-Membros devem assegurar que os operadores de aeronaves que não tenham devolvido licenças de emissão suficientes para cumprir a obrigação que lhe cabe nos termos do artigo 12.º, n.º 2, da mesma diretiva, sejam obrigados a pagar uma multa pelas emissões excedentárias. Nos termos do n.º 5 desta disposição, pode também ser imposta uma proibição de operar a um operador de aeronaves que não tenha cumprido os requisitos da Diretiva 2003/87.

2. Decisão n.º 377/2013

11. A Decisão n.º 377/2013 instituiu uma moratória em relação a certas exigências previstas na Diretiva 2003/87. A Decisão do Comité Misto do EEE n.º 50/2013 integrou esta decisão no Acordo EEE [12].

12. O considerando 5 da Decisão n.º 377/2013 dá conta dos progressos realizados no âmbito da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI) «no sentido da adoção […] de um quadro mundial para as políticas de reduções de emissões que facilitem a aplicação pelos Estados de medidas baseadas no mercado para as emissões da aviação internacional, e da elaboração de um quadro mundial de medidas baseado no mercado ('MBM')». Segundo o considerando 6 da referida decisão, esta visa «facilitar esses progressos e imprimir[-lhes] uma nova dinâmica», diferindo a aplicação dos requisitos previstos pela Diretiva 2003/87 relativamente aos voos com partida de e chegada a aeródromos situados em países fora da União, exceto os membros da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), as dependências e territórios dos Estados que participam no Espaço Económico Europeu (EEE) e dos países terceiros que assinaram um Tratado de Adesão com a União.

13. O considerando 9 da referida decisão enuncia:

«A derrogação prevista na presente decisão não deverá afetar a integridade ambiental nem o objetivo que preside à legislação da União sobre alterações climáticas, nem deverá provocar distorções da concorrência. Em conformidade, e de forma a preservar o objetivo que preside à [Diretiva 2003/87], que faz parte integrante do quadro legislativo necessário para a União concretizar o seu compromisso independente de, até 2020, reduzir as suas emissões para 20% abaixo dos níveis de 1990, essa diretiva deverá continuar a ser aplicável a voos com partida de aeródromos situados no território de um Estado-Membro ou chegada a esses aeródromos e com destino ou origem em aeródromos situados em determinadas zonas ou países estreitamente ligados ou associados situados fora da União.»

14. O artigo 1.º desta decisão dispõe que, «[e]m derrogação ao artigo 16.º da [Diretiva 2003/87], os Estados-Membros não devem adotar nenhuma medida contra os operadores de aeronaves no que respeita aos requisitos previstos no artigo 12.º, n.º 2-A, e no artigo 14.º, n.º 3, dessa diretiva, para os anos civis 2010, 2011 e 2012, para uma atividade com partida e chegada em aeródromos situados em países fora da União que não sejam membros da EFTA, nem dependências e territórios dos Estados que participem no EEE ou países que tenham assinado um Tratado de Adesão com a União, se não tiverem sido atribuídas, a título gratuito, a esses operadores de aeronaves licenças de emissão para o exercício dessa atividade em 2012 ou, caso lhes tenham sido atribuídas tais licenças, se os ditos operadores tiverem devolvido aos Estados-Membros, até ao trigésimo dia seguinte à entrada em vigor da presente decisão, para efeitos de anulação, um número de licenças de emissão do setor da aviação de 2012 correspondente à quota de toneladas-quilómetro verificadas dessa atividade no ano de referência 2010».

12 — Decisão do Comité Misto do EEE n.º 50/2013, de 30 de abril de 2013, que altera o anexo XX (Ambiente) do Acordo EEE (JO 2013, L 231, p. 24).

15. A categoria «membros da EFTA», na aceção desta disposição, designa especificamente a Suíça, na medida em que os três outros Estados-Membros da EFTA — a saber, a Islândia, o Listenstaine e a Noruega — são também membros do EEE. Não estavam assim, em qualquer caso, abrangidos pela moratória, uma vez que o RCLE UE continuava a aplicar-se aos voos no interior do EEE[13]. A categoria das «dependências e territórios dos Estados que participem no EEE» tinha por objeto os países e territórios ultramarinos dos Estados-Membros do EEE[14]. No que diz respeito à categoria dos «países que tenham assinado um Tratado de Adesão com a União», esta compreendia apenas a Croácia. Assim, os únicos voos com destino ou origem em Estados terceiros (isto é, Estados não membros do EEE) excluídos do âmbito da moratória eram os com chegada ou partida da Suíça ou da Croácia. Na sequência da adesão desta última à União em 1 de julho de 2013, a Suíça era o único Estado terceiro objeto desta exclusão.

16. Em conformidade com o artigo 6.º da referida decisão, esta começou a aplicar-se em 24 de abril de 2013 — portanto, alguns dias antes da data limite de 30 de abril de 2013 fixada, nos termos do artigo 12.º-A da Diretiva 2003/87, para a devolução das licenças de emissão correspondentes às emissões produzidas durante o ano de 2012.

B – *Direito do Reino Unido*

17. Através das Greenhouse Gas Emissions Trading Scheme (Amendment) Regulations 2013 (ato de 2013 que altera os regulamentos de execução do sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa) (a seguir «regulamentação nacional em causa no processo principal»), o Secretary of State for Energy and Climate Change (Ministro da Energia e das Alterações Climáticas, Reino Unido) alterou a regulamentação nacional relativa ao sistema de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa (que transpõe a Diretiva 2003/87 para o direito nacional) para dar execução à Decisão n.º 377/2013.

III – Litígio no processo principal, questões prejudiciais e tramitação processual no Tribunal de Justiça

18. A Swiss International Air Lines AG (a seguir «Swiss»), uma companhia aérea estabelecida na Suíça, adquiriu, para o ano de 2012, um determinado número de licenças de emissão de gases com efeito de estufa a título gratuito e a título oneroso. Esta sociedade devolveu as licenças de emissão correspondentes às emissões relacionadas com os voos entre os Estados-Membros do EEE e a Suíça que operou durante 2012.

19. A Swiss pediu a anulação da regulamentação nacional em causa no processo principal na High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) [Supremo Tribunal de Justiça (Inglaterra e País de Gales), Divisão do Queen's Bench (Secção Administrativa), Reino Unido], na medida em que esta exclui da moratória à aplicação do RCLE UE os voos entre os Estados-Membros do EEE e a Suíça. Em apoio deste pedido, invocou a incompatibilidade com o direito da União da Decisão n.º 377/2013, que a referida regulamentação executa no direito nacional. Mais precisamente, esta sociedade alega que a referida decisão viola o princípio geral da igualdade de tratamento, na medida em que exclui os voos acima referidos desta moratória, ao passo que inclui nessa moratória os voos entre os Estados-Membros do EEE e a maioria dos restantes países terceiros.

13 — V. Comunicação da Comissão — Orientações relativas à aplicação da Decisão n.º 377/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, que derroga temporariamente a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade (JO 2013, C 289, p. 1) (a seguir «Orientações da Comissão») (n.º 2.1.1).

14 — Orientações da Comissão (n.º 2.1.2).

20. A Swiss pediu também a anulação da devolução das licenças de emissão a que procedeu para os voos entre os Estados-Membros do EEE e a Suíça, bem como a subsequente retificação do registo das licenças de emissão. A título subsidiário, pediu uma compensação financeira pelo valor das licenças de emissão adquiridas a título oneroso que devolveu ou qualquer outra forma de reparação adequada.

21. Tendo sido negado provimento a este recurso, a Swiss recorreu para o órgão jurisdicional de reenvio.

22. Por decisão de 24 de março de 2015, a Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Tribunal de Recurso (Inglaterra e País de Gales) (Secção Cível)] suspendeu a instância e submeteu ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) A [Decisão n.º 377/2013/UE] viola o princípio geral da igualdade de tratamento consagrado no direito da UE, na medida em que estabelece uma moratória sobre a obrigação de devolução de licenças de emissão imposta pela [Diretiva 2003/87/CE] relativamente aos voos entre [o EEE] e quase todos os países terceiros, mas não [estende] essa moratória aos voos entre os países do EEE e a Suíça?

2) Em caso [de resposta afirmativa à primeira questão], que direitos assistem a uma recorrente na posição da [Swiss], que devolveu licenças de emissão relativas a voos efetuados durante 2012 entre países do EEE e a Suíça, com vista a repor a situação que existiria se os voos entre os países do EEE e a Suíça não tivessem sido excluídos da moratória? Em especial:

   a) Deve o registo ser retificado de modo a indicar um número inferior de licenças de emissão que essa recorrente teria sido obrigada a devolver se os voos com destino [ou origem na] Suíça tivessem sido incluídos na moratória?

   b) Em caso [de resposta afirmativa à questão anterior], que medida(s) deve(m) a autoridade nacional competente e/ou o órgão jurisdicional nacional eventualmente tomar para que as licenças de emissão adicionais devolvidas pela recorrente lhe sejam restituídas?

   c) Essa recorrente tem o direito de pedir uma indemnização ao Parlamento Europeu e ao Conselho, nos termos do artigo 340.º TFUE, por danos eventualmente sofridos por ter devolvido licenças de emissão adicionais por força da decisão?

   d) Assistem outros direitos à recorrente e, se for esse o caso, quais?»

23. A Swiss, os Governos italiano e do Reino Unido, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia apresentaram observações escritas. Todos, à exceção do Governo italiano, estiveram representados na audiência de 4 de maio de 2016.

IV – Análise

A – *Observações preliminares*

24. A título preliminar, a Comissão alegou — sem contestar a competência do Tribunal de Justiça nem a admissibilidade das questões prejudiciais — que o Reino Unido violou o direito da União ao adotar, através da regulamentação nacional em causa no processo principal, medidas de receção da Decisão n.º 377/2013 no direito interno.

25. A Comissão salienta que esta regulamentação altera a regulamentação nacional de transposição da Diretiva 2003/87 e reproduz o conteúdo da Decisão n.º 377/2013. Estas medidas dissimulam assim a natureza jurídica das disposições dessa decisão, bem como a sua aplicabilidade direta. Na audiência, a Comissão pediu ao Tribunal de Justiça, em substância, para declarar, por estes motivos, a invalidade da regulamentação nacional em causa no processo principal.

26. A este propósito, recordo que o Tribunal de Justiça, ao decidir ao abrigo do artigo 267.º TFUE, não é competente para se pronunciar sobre a compatibilidade de normas de direito interno com o direito da União [15].

27. Não obstante, pode fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio elementos de interpretação do direito da União suscetíveis de lhe permitir apreciar a compatibilidade de tais normas com vista a proferir a sua decisão [16]. Contudo, no contexto do presente processo, este exercício excederia também, na minha opinião, a competência do Tribunal de Justiça. Com efeito, os argumentos invocados pela Comissão versam sobre uma problemática que o órgão jurisdicional de reenvio não suscitou. Ora, no âmbito da repartição das competências operada pelo artigo 267.º TFUE, cabe apenas ao referido órgão jurisdicional definir o objeto das questões que pretende submeter ao Tribunal de Justiça [17].

28. Nestas condições, considero que o Tribunal de Justiça não deve responder às observações preliminares apresentadas pela Comissão.

29. Em todo o caso, tendo a considerar que o direito da União não se opõe à adoção de medidas de receção da Decisão n.º 377/2013 no direito nacional.

30. É certo que o Tribunal de Justiça decidiu reiteradamente que a adoção pelos Estados-Membros de medidas de receção de regulamentos viola o direito da União, na medida em que obsta à aplicabilidade direta que o artigo 288.º, segundo parágrafo, TFUE lhes reconhece e compromete a sua aplicação simultânea e uniforme em toda a União [18]. Em especial, os Estados-Membros não podem adotar atos que dissimulem aos particulares o facto de uma norma jurídica ter origem no direito da União, bem como os efeitos que daí decorrem [19].

15 — V., nomeadamente, acórdão de 23 de março de 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, n.º 24 e jurisprudência aí referida).

16 — V., nomeadamente, acórdão de 23 de março de 2006, Enirisorse (C-237/04, EU:C:2006:197, n.º 24 e jurisprudência aí referida).

17 — V. acórdãos de 3 de outubro de 1985, CBEM (311/84, EU:C:1985:394, n.ºs 9 e 10), e de 12 de fevereiro de 2004, Slob (C-236/02, EU:C:2004:94, n.º 29). Em contrapartida, é lícito à Comissão invocar, sendo caso disso, os referidos argumentos no âmbito de uma ação por incumprimento contra o Reino Unido nos termos do artigo 258.º TFUE [v. acórdãos de 7 de fevereiro de 1973, Comissão/Itália (39/72, EU:C:1973:13, n.º 15), e de 28 de março de 1985, Comissão/Itália (272/83, EU:C:1985:147, n.º 4)].

18 — V., neste sentido, acórdãos de 7 de fevereiro de 1973, Comissão/Itália (39/72, EU:C:1973:13, n.ºs 16 a 18); de 10 de outubro de 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, n.º 10), e de 15 de novembro de 2012, Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa (C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.º 85 a 87).

19 — V., designadamente, acórdãos de 10 de outubro de 1973, Variola (34/73, EU:C:1973:101, n.º 11) e Al-Aqsa/Conselho e Países Baixos/Al-Aqsa (C-539/10 P e C-550/10 P, EU:C:2012:711, n.º 87 e jurisprudência aí referida).

31. No caso concreto, a Decisão n.º 377/2013 obriga os Estados-Membros a absterem-se de aplicar certas medidas ao abrigo da Diretiva 2003/87. Ainda que estejam obrigados a executar essa decisão, se necessário adotando determinados atos administrativos [20], a sua aplicabilidade não está subordinada à transposição ou à incorporação desta no direito nacional. Assim, a Decisão n.º 377/2013 não prevê nenhuma disposição relativa à sua transposição pelos Estados-Membros [21]; esta é, nos termos do seu artigo 6.º, aplicável desde a data da sua adoção. Esta decisão parece-me, pois, ser, à semelhança de um regulamento, diretamente aplicável [22].

32. Todavia, admitindo que o princípio enunciado no n.º 30 das presentes conclusões relativo aos regulamentos se estende às decisões, o referido princípio não proíbe de forma absoluta a adoção de medidas de receção no direito nacional. Além disso, o Tribunal de Justiça reconheceu que, em determinadas condições, disposições de um regulamento podem ser retomadas nessas medidas, nomeadamente no interesse da coerência interna das disposições de aplicação desse regulamento e da sua boa compreensão pelos seus destinatários [23].

33. Na minha opinião, o presente processo está abrangido por este cenário. À luz da ligação entre a Decisão n.º 377/2013 e a Diretiva 2003/87, os Estados-Membros devem ser autorizados a adotar medidas de receção desta decisão no direito interno no interesse de uma boa compreensão do alcance desta diretiva e da segurança jurídica. Com efeito, na falta de tais medidas, a regulamentação nacional que transpõe a referida diretiva não refletiria a moratória instituída pela Decisão n.º 377/2013. Os operadores de aeronaves em causa poderiam assim ser induzidos em erro quanto ao alcance das obrigações que esta regulamentação lhes impõe. De resto, uma vez que estas medidas estão indissociavelmente ligadas à referida regulamentação, não são suscetíveis de dissimular que as obrigações que impõem decorrem do direito da União.

34. No âmbito do litígio no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio reconheceu plenamente a origem das regras previstas pela regulamentação nacional em causa no processo principal. Com efeito, considerou acertadamente que, na medida em que essa regulamentação incorpora a Decisão n.º 377/2013 no direito interno, a sua validade depende da da referida decisão, razão pela qual submeteu ao Tribunal de Justiça o presente pedido de decisão prejudicial.

20 — V., designadamente, n.º 3.3.2 (relativo à anulação das licenças de emissão) e n.º 3.3.3 (relativo à publicação das devoluções de licenças de emissão) das Orientações da Comissão. Resulta da jurisprudência [v., nomeadamente, acórdão de 5 de maio de 2015, Espanha/Conselho (C-147/13, EU:C:2015:299, n.º 94 e jurisprudência aí referida)] que a proibição de adoção de medidas de receção de um regulamento no direito nacional não prejudica a adoção pelos Estados-Membros de «medidas legislativas, regulamentares, administrativas e financeiras necessárias para que as disposições [desse] regulamento possam ser aplicadas».

21 — A este respeito, não subscrevo a interpretação preconizada pelo Governo do Reino Unido, segundo a qual a referência do artigo 4.º da Decisão n.º 377/2013 à «execução» desta implica que os Estados-Membros estão obrigados a adotar medidas de transposição da referida decisão para o direito interno. Esta disposição prevê, mais precisamente, que «[a] Comissão emite as orientações necessárias à execução da [referida decisão». Na minha opinião, o conceito de execução remete simplesmente, neste contexto, para a obrigação de os Estados-Membros aplicarem a Decisão n.º 377/2013 respeitando as obrigações que esta lhes impõe. Esta leitura é corroborada pelas Orientações da Comissão, elaboradas em aplicação do artigo 4.º desta decisão, que visam atingir uma «aplicação» mais coerente da mesma por parte das autoridades competentes dos Estados-Membros (v., nomeadamente, n.º 1 das Orientações da Comissão).

22 — Sobre a distinção entre aplicabilidade direta e efeito direto, v. Winter, J. A., «Direct applicability and direct effect: two distinct and different concepts in Community law», *CMLRev*, 1972, vol. 2, p. 425-438. No meu entender, as disposições da Decisão n.º 377/2013 revestem também efeito direto na medida em que impõem obrigações aos Estados-Membros de forma clara, precisa e incondicional, sem estarem subordinadas a nenhuma medida de execução discricionária [v. acórdão de 15 de janeiro de 1986, Hurd (44/84, EU:C:1986:2, n.º 47)]. A estas obrigações que cabem aos Estados-Membros correspondem direitos que os operadores de aeronaves podem invocar nos órgãos jurisdicionais nacionais.

23 — Acórdão de 28 de março de 1985, Comissão/Itália (272/83, EU:C:1985:147, n.º 27). V. também conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Skoma-Lux (C-161/06, EU:C:2007:525, n.º 55).

B – *Quanto à natureza da diferença de tratamento alegada*

35. O artigo 1.º da Decisão n.º 377/2013 obriga, em substância, os Estados-Membros a absterem-se de sancionar os operadores de aeronaves em caso de incumprimento das suas obrigações, previstas na Diretiva 2003/87, de vigilância e de comunicação das emissões produzidas durante os anos de 2010, 2011 e 2012 e de devolução das licenças de emissão correspondentes às emissões produzidas durante o ano de 2012 [24], desde que as referidas emissões estivessem relacionadas com os voos entre os Estados-Membros do EEE e os países fora da União — com exceção, nomeadamente, da Suíça [25].

36. Ao excluir os voos com destino ou origem na Suíça desta moratória, esta disposição dá lugar a uma diferença de tratamento entre as rotas aéreas com base no destino e na origem dos voos. Como alega o Parlamento, esta distinção entre as rotas aéreas equivale a uma diferença de tratamento entre Estados terceiros [26]. Com efeito, estas rotas são definidas exclusivamente por referência aos países que ligam. Desta diferença de tratamento entre Estados terceiros decorre, por extensão, uma diferença de tratamento entre os operadores de aeronaves em função dos voos que operam — isto é, com base num critério geográfico relativo às suas atividades.

37. Por outro lado, embora a moratória se aplique independentemente da nacionalidade ou da sede dos operadores de aeronaves, os estabelecidos na Suíça — como a Swiss — podem ser afetados de forma mais severa pela exclusão dos voos com chegada ou partida da Suíça do que os estabelecidos noutros Estados terceiros, desde que as atividades dos primeiros assentem principalmente na operação destes voos.

38. Para dissipar qualquer eventual dúvida a este propósito, observo que o princípio geral da igualdade de tratamento com base na nacionalidade ou na sede [27], de que as disposições do TFUE relativas às liberdades de circulação constituem expressões específicas, beneficia exclusivamente os nacionais dos Estados-Membros e as sociedades com sede na União [28]. Por outro lado, o artigo 3.º do Acordo CE-Suíça sobre o Transporte Aéreo [29], que consagra o princípio da não discriminação com base na nacionalidade no domínio de aplicação desse acordo, proíbe, na minha opinião, apenas as discriminações entre as sociedades estabelecidas na Suíça e as estabelecidas na União (e não entre as sociedades estabelecidas na Suíça e as estabelecidas em Estados terceiros). Ora, é facto assente que a Decisão n.º 377/2013 não favorece os operadores de aeronaves estabelecidos na União em relação aos estabelecidos na Suíça. Com efeito, a moratória que institui não abrange os voos entre os Estados-Membros do EEE e a Suíça nem os voos no interior do EEE. Por outro lado, a Swiss não invoca a existência de uma discriminação indireta com base na nacionalidade ou na sede dos operadores de aeronaves.

24 — Esta derrogação só se aplica se o operador da aeronave, tendo recebido licenças de emissão a título gratuito para o ano de 2012, tiver entregue um número correspondente às emissões que resultam dos voos abrangidos pela referida derrogação.

25 — Na sequência da adesão da Croácia à União, a Suíça era o único Estado terceiro objeto desta exclusão (v. n.º 15 das presentes conclusões).

26 — Da mesma forma, o Tribunal de Justiça considerou que uma diferença de tratamento entre produtos com base na sua proveniência constitui uma diferença de tratamento entre países terceiros [v., designadamente, acórdãos de 22 de janeiro de 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, n.º 14); de 28 de outubro de 1982, Faust/Comissão (52/81, EU:C:1982:369, n.º 25), e de 10 de março de 1998, Alemanha/Conselho (C-122/95, EU:C:1998:94, n.º 56)].

27 — Como o Tribunal de Justiça sublinhou no acórdão de 28 de janeiro de 1986, Comissão/França (270/83, EU:C:1986:37, n.º 18), a sede de uma sociedade, na medida que serve para determinar a sua sujeição ao ordenamento jurídico de um Estado, desempenha um papel comparável ao da nacionalidade de uma pessoa singular.

28 — V. artigos 49.º, 54.º, 56.º e 62.º TFUE.

29 — Acordo entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo aos Transportes Aéreos, assinado em 21 de junho de 1999 no Luxemburgo, aprovado em nome da Comunidade pela Decisão 2002/309/CE, Euratom do Conselho e da Comissão no que se refere ao Acordo relativo à Cooperação Científica e Tecnológica, de 4 de abril de 2002, relativa à celebração de sete acordos com a Confederação Suíça (JO L 114, p. 1).

39. Assim, para responder à primeira questão, há que analisar a validade da Decisão n.º 377/2013 à luz do princípio da igualdade de tratamento que enquadra os poderes das instituições da União, exigindo, de uma forma geral, «que situações comparáveis não sejam tratadas de modo diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de modo igual, exceto se esse tratamento for objetivamente justificado» [30].

C – *Quanto ao alcance do «princípio do acórdão Balkan» (primeira questão)*

1. Observações introdutórias

40. Tradicionalmente, as relações entre os Estados e as organizações internacionais — na sua qualidade de sujeitos de direito internacional público — são reguladas pelo direito internacional público. Este não inclui, como observou a Comissão na audiência, nenhum princípio geral de igualdade de tratamento que imponha a um dos sujeitos tratar os outros sujeitos em pé de igualdade [31].

41. O direito da União também não consagra a igualdade de tratamento entre os Estados terceiros. Como afirmou o Tribunal de Justiça no acórdão BalkanImportExport, «não existe, no Tratado, nenhum princípio geral que obrigue [a União], nas suas relações externas, a conceder, em todos os aspetos, um tratamento igual aos países terceiro» [32].

42. No acórdão Faust/Comissão, precisou as implicações desta afirmação para os operadores económicos, salientando que, «se uma diferença de tratamento entre países terceiros não é contrária ao direito [da União], também não se pode considerar contrária a esse direito uma diferença de tratamento entre operadores económicos [da União] que apenas seja uma consequência automática dos diferentes tratamentos concedidos aos países terceiros com que esses operadores estabeleceram relações comerciais» [33]. Parece-me que a conclusão estende-se *a fortiori* às diferenças de tratamento entre operadores estabelecidos fora da União (ou entre operadores da União e operadores estabelecidos fora da União).

43. O princípio formulado pelo Tribunal de Justiça no acórdão BalkanImportExport [34] e o seu corolário enunciado no acórdão Faust/Comissão [35] constituem, em conjunto, o que chamarei a seguir o «princípio do acórdão Balkan».

30 — Acórdão de 16 de dezembro de 2008, Arcelor Atlantique e Lorraine e o. Acórdão Hopkins e o. (C-127/07, EU:C:2008:728, n.º 23 e jurisprudência referida).

31 — Em especial, o direito dos Tratados permite o estabelecimento de relações privilegiadas entre sujeitos de direito internacional público. Isto sem prejuízo da faculdade destes de se vincularem, através de convenções, ao respeito do princípio da igualdade de tratamento. Isto é ilustrado pela cláusula da nação mais favorecida prevista no artigo 1.º, n.º 1, do Acordo Geral Sobre Pautas Aduaneiras e Comércio de 1994 (GATT), que figura no anexo 1A do acordo que institui a Organização Mundial do Comércio (OMC), assinado em Marraquexe, em 15 de abril de 1994, e aprovado pela Decisão 94/800/CE do Conselho, de 22 de dezembro de 1994, relativa à celebração, em nome da Comunidade Europeia e em relação às matérias da sua competência, dos acordos resultantes das negociações multilaterais do Uruguay Round (1986/1994) (JO 1994, L 336, p. 1).

32 — Acórdão de 22 de janeiro de 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, n.º 14).

33 — Acórdão de 28 de outubro de 1982 (52/81, EU:C:1982:369, n.º 25). No plano teórico, esta conclusão parece-me decorrer do facto de, numa tal situação, os operadores económicos não se encontrarem numa situação comparável, na medida em que estão ligados a diferentes países terceiros aos quais a União reserva um tratamento distinto. Em todo o caso — o que conduz ao mesmo resultado —, a diferença de tratamento entre esses operadores pode ser justificada pelo facto de resultar automaticamente da diferença de tratamento entre os países terceiros com os quais estabeleceram relação. V., neste sentido, conclusões do advogado-geral Sir Gordon Slynn no processo Faust/Comissão (52/81, EU:C:1982:205, p. 3773).

34 — Acórdão de 22 de janeiro de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

35 — Acórdão de 28 de outubro de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

44. No caso vertente, os operadores dos voos entre os Estados-Membros do EEE e a Suíça sofrem uma desvantagem, porquanto não beneficiam da moratória prevista na Decisão n.º 377/2013, contrariamente aos operadores dos voos entre os Estados-Membros do EEE e os outros Estados terceiros. É pacífico que esta desvantagem constitui a «consequência automática» do tratamento diferente que a União reservou à Suíça, por um lado, e aos outros Estados terceiros, por outro, sob a forma de uma distinção entre as rotas aéreas com destino ou origem nesses países.

45. Não obstante, a Swiss põe em causa a legalidade dessa diferença de tratamento entre a Suíça e os outros Estados terceiros e, correlativamente, entre os operadores de aeronaves em função dos voos que operam.

2. Argumentação da Swiss no que se refere à eventual limitação do alcance do princípio do acórdão Balkan

46. A argumentação da Swiss baseia-se num raciocínio indutivo a partir da análise dos acórdãos BalkanImportExport [36], Faust/Comissão [37] e Alemanha/Conselho [38].

47. Todos estes acórdãos versavam sobre a validade, à luz do princípio geral da igualdade de tratamento, de medidas comunitárias que prejudicam as importações de produtos provenientes de certos países terceiros de forma mais pesada do que as de produtos provenientes de outros países terceiros.

48. Mais precisamente, o acórdão BalkanImportExport [39] dizia respeito à conformidade com esse princípio da cobrança de montantes monetários compensatórios para as importações de queijos provenientes da Bulgária, ao passo que as importações de queijos provenientes, designadamente, da Suíça estavam isentas.

49. O acórdão Faust/Comissão [40] dizia respeito à legalidade dos regulamentos que suspendiam a emissão de certificados de importação de conservas de cogumelos provenientes de todos os países terceiros (entre os quais Taiwan), exceto aqueles que tivessem aceitado um compromisso de autolimitação das importações (a saber, a China e a Coreia do Sul) [41].

50. No acórdão Alemanha/Conselho [42], o Tribunal de Justiça apreciou a validade de uma decisão do Conselho que aprovava um acordo-quadro que fixava contingentes pautais para as importações de bananas provenientes de países terceiros (a seguir «acordo-quadro sobre as bananas»), do qual resultava uma diferença de tratamento entre diversas categorias de importadores de bananas em função da sua proveniência [43].

36 — Acórdão de 22 de janeiro de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

37 — Acórdão de 28 de outubro de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

38 — Acórdão de 10 de março de 1998 (55/95, EU:C:1998:94).

39 — Acórdão de 22 de janeiro de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

40 — Acórdão de 28 de outubro de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

41 — O Tribunal de Justiça tinha precisamente analisado uma problemática análoga no acórdão de 15 de julho de 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277).

42 — Acórdão de 10 de março de 1998 (C-60/95, EU:C:1998:94).

43 — Por outro lado, o Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre a validade do regulamento de execução do mesmo acordo-quadro no acórdão de 10 de março de 1998, T. Port (C-364/95 e C-365/95, EU:C:1998:95), na medida em que este regulamento previa essa diferença de tratamento.

51. Num primeiro momento, a Swiss alega que o Tribunal de Justiça não adotou o mesmo raciocínio em cada um destes acórdãos. Nos acórdãos Faust/Comissão [44] e Alemanha/Conselho [45], concluiu pela inaplicabilidade do princípio da igualdade de tratamento. Em contrapartida, no acórdão BalkanImportExport [46], o Tribunal de Justiça aplicou esse mesmo princípio e concluiu que esse princípio não tinha sido violado, porquanto o tratamento diferenciado era objetivamente justificado.

52. A este respeito, a referida sociedade observa que o Tribunal de Justiça só teceu considerações relativas à justificação da diferença de tratamento entre países terceiros no acórdão BalkanImportExport [47]. Com efeito, depois de ter afirmado que nenhum princípio de direito da União obriga a tratar os países terceiros em pé de igualdade, o Tribunal de Justiça enunciou as razões que justificam a atribuição de um tratamento diferenciado aos produtos em causa em função da sua proveniência [48]. Pelo contrário, nos acórdãos Faust/Comissão [49] e Alemanha/Conselho [50], limitou-se a concluir que, na falta de tal obrigação, o princípio da igualdade de tratamento não é violado quando uma diferença de tratamento entre operadores económicos constitui a consequência automática de uma diferença de tratamento entre países terceiros [51].

53. Num segundo momento, a Swiss tenta explicar essa pretensa divergência de raciocínio pela inexistência de ação externa no processo que deu origem ao acórdão BalkanImportExport [52], como um acordo internacional, que justifique a diferença de tratamento em causa. Em contrapartida, o tratamento diferenciado instituído pelas medidas comunitárias analisadas no acórdão Faust/Comissão [53] decorria, segundo a Swiss, de um acordo comercial entre a Comunidade e a China, bem como de negociações entre estas duas entidades — materializadas pela troca de documentos informais (sob a forma de telex) — relativas à adoção pela China de um compromisso de autolimitação das importações dos produtos em causas. A diferença de tratamento em causa no acórdão Alemanha/Conselho [54] também resultava de um acordo internacional, a saber, o acordo-quadro sobre as bananas.

54. Num terceiro momento, a Swiss deduz daí que a aplicabilidade do princípio do acórdão Balkan está subordinada a um requisito que reflete esta distinção factual. Na sua opinião, o referido princípio só se aplica «quando [a União] exerce as suas competências em matéria de ação externa (por exemplo, celebrando tratados, tipicamente no contexto da política comercial comum)». Em substância, o referido princípio cobre apenas os cenários em que a diferença de tratamento entre países terceiros se inscreve no prolongamento de uma «ação externa» que apresente as seguintes características:

— Do ponto de vista material, essa ação, sem consistir necessariamente num acordo internacional, deve estar compreendida no exercício das competências da União em matéria de «ação externa», por oposição às políticas internas da União nos seus aspetos externos.

44 — Acórdão de 28 de outubro de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

45 — Acórdão de 10 de março de 1998 (C-60/95, EU:C:1998:94).

46 — Acórdão de 22 de janeiro de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

47 — Acórdão de 22 de janeiro de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

48 — Acórdão de 22 de janeiro de 1976 BalkanImportExport (55/75, EU:C:1976:8, n.os 14 e 15). Assim, a isenção aplicável aos queijos provenientes da Suíça derivava do facto de a sua importação implicar um risco de perturbação nas trocas de produtos agrícolas mais baixo que o associado à importação dos queijos búlgaros.

49 — Acórdão de 28 de outubro de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

50 — Acórdão de 10 de março de 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

51 — Acórdãos de 28 de outubro de 1982, Faust/Comissão (52/81, EU:C:1982:369, n.º 25), e de 10 de março de 1998, Alemanha/Conselho (C-122/95, EU:C:1998:94, n.os 56 e 57). O Tribunal de Justiça adotou este mesmo raciocínio nos acórdãos de 15 de julho de 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, n.os 19 e 20), e de 10 de março de 1998, T. Port (C-364/95 e C-365/95, EU:C:1998:95, n.os 76 e 77).

52 — Acórdão de 22 de janeiro de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

53 — Acórdão de 28 de outubro de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

54 — Acórdão de 10 de março de 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

— Além disso, no plano formal, a ação externa devia existir a montante do ato legislativo da União que institui a diferença de tratamento entre países terceiros [55] e apresentar um caráter «concreto» e «público». Na audiência, a Swiss a justificou esta exigência com a necessidade de assegurar a publicidade e o controlo democrático dessa diferença de tratamento.

55. Segundo a Swiss, este requisito não se encontra preenchido no caso em apreço. Assim, a diferença de tratamento entre os voos que ligam os Estados-Membros do EEE e a Suíça, por um lado, e os que ligam os Estados-Membros do EEE e os demais Estados terceiros, por outro, não escapa à aplicação do princípio geral da igualdade de tratamento. Na falta de uma justificação objetiva — que não existe no presente caso —, esse tratamento equivale a uma discriminação.

56. Pelas razões expostas em seguida, considero que este requisito, tanto no seu aspeto material como no seu aspeto formal, não pode ser inferido da jurisprudência acima referida.

3. A aplicabilidade do princípio do acórdão Balkan não está subordinada à existência de uma «ação externa» na aceção material preconizada pela Swiss

57. Na medida em que visa, com o conceito de «ação externa», apenas os atos adotados no âmbito do exercício das competências da União em matéria de ação externa na aceção do artigo 21, n.º 3, TUE [56], a tese da Swiss colide com os termos que o Tribunal de Justiça utilizou para enunciar o princípio do acórdão Balkan. Com efeito, este formulou o referido princípio no sentido de que a União não está obrigada a tratar os diferentes Estados terceiros em pé de igualdade «nas suas relações externas» [57].

58. Como alegou o Governo do Reino Unido, o conceito de «relações externas» não se limita à ação externa da União nas matérias abrangidas pelo título V do TUE [58] e pela quinta parte do TFUE [59], na aceção do artigo 21.º, n.º 3, TUE. Este conceito engloba também as restantes políticas da União nos seus aspetos externos [60] — estando estas, em conformidade com a referida disposição, sujeitas aos mesmos princípios e objetivos que regem a ação externa da União.

59. As restantes políticas da União nos seus aspetos externos incluem o exercício por esta das competências que lhe são conferidas pelo artigo 192.º, n.º 1, TFUE com vista a realizar o objetivo da «promoção, no plano internacional, de medidas destinadas a enfrentar os problemas regionais ou mundiais do ambiente, e designadamente a combater as alterações climáticas» referido no artigo 191.º, n.º 1, quarto travessão, TFUE.

55 — O mesmo se aplicaria o próprio ato está compreendido no exercício das competências da União em matéria de ação externa. Com efeito, segundo a Swiss, o princípio do acórdão Balkan não poderia ter sido aplicado no acórdão de 28 de outubro de 1982, Faust/Comissão (52/81, EU:C:1982:369) se a diferença de tratamento entre Taiwan, por um lado, e a China e a Coreia do Sul, por outro (e entre os operadores económicos que importam produtos provenientes desses países) — que decorria, no entanto, de regulamentos em matéria de política comercial comum, isto é, de ação externa no sentido do artigo 21.º, n.º 3, TUE — não tivesse sido fundamentada pelos «atos externos concretos» referidos no n.º 53 das presentes conclusões.

56 — A Swiss não precisou o significado exato que atribui ao conceito de «ação externa». No entanto, ao opô-la aos aspetos externos das políticas internas da União, parece designar a ação externa da União na aceção do artigo 21.º, n.º 3, TUE.

57 — Acórdãos de 22 de janeiro de 1976, Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8, n.º 14); de 28 de outubro de 1982, Faust/Comissão (52/81, EU:C:1982:369, n.º 25); de 15 de julho de 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277, n.º 19); de 10 de março de 1998, Alemanha/Conselho (C-122/95, EU:C:1998:94, n.º 56), e acórdão de 10 de março de 1998, T. Port (C-364/95 e C-365/95, EU:C:1998:95, n.º 76). V. também acórdão de 24 de junho de 1986, Malt (236/84, EU:C:1986:254, n.º 21).

58 — A saber, os diferentes domínios da PESC.

59 — A saber, a política comercial comum, a cooperação e a ajuda humanitária, as medidas restritivas, os acordos internacionais, bem como as relações internacionais e delegações da União.

60 — Esta interpretação resulta diretamente do acórdão Balkan-Import-Export (55/75, EU:C:1976:8). Com efeito, este acórdão dizia respeito à validade de regulamentos comunitários em matéria de política agrícola comum, que é considerada uma política interna da União. O Tribunal de Justiça visa assim, com o conceito de «relações externas», os aspetos externos dessa política interna.

60. O artigo 192.º, n.º 1, TFUE constitui, no presente caso, a base jurídica da Decisão n.º 377/2013. A moratória instituída por esta decisão visava, com efeito, facilitar a negociação de uma abordagem global da redução das emissões relacionadas com o transporte aéreo no âmbito da OACI [61]. Todavia, o legislador considerou necessário excluir desta moratória os voos entre os Estados-Membros do EEE e a Suíça a fim de evitar falsear a concorrência e comprometer a integridade ambiental do RCLE UE — o qual, recorde-se, contribui para o respeito das obrigações internacionais da União e dos seus Estados-Membros nos termos do Protocolo de Quioto [62]. Conforme salientou o Parlamento, a Decisão n.º 377/2013 reflete, assim, a posição da União nas suas relações externas no domínio do ambiente e do clima.

61. Por conseguinte, considero que o âmbito de aplicação do princípio do acórdão Balkan não está limitado às diferenças de tratamento entre países terceiros que resultem do exercício das competências da União em matéria de ação externa na aceção do artigo 21.º, n.º 3, TUE.

4. A aplicabilidade do princípio do acórdão Balkan não está subordinada à existência de uma «ação externa» na aceção formal preconizada pela Swiss

62. Segundo a Swiss, o princípio do acórdão Balkan não se aplica às diferenças de tratamento entre países terceiros que apenas resultam do próprio ato que as institui. Na sua opinião, o alcance deste princípio limita-se às diferenças de tratamento motivadas por uma ação externa concreta e pública a montante do ato legislativo da União de que decorrem [63].

63. Em primeiro lugar, observo que esta abordagem privaria de efeito útil o princípio do acórdão Balkan. Com efeito, equivale a exigir que seja dada uma justificação, sob a forma de tal ação, a uma diferença de tratamento entre países terceiros — o que pressupõe que esta está abrangida pelo âmbito de aplicação do princípio da igualdade de tratamento. Ora, o princípio do acórdão Balkan exclui precisamente a aplicabilidade do princípio da igualdade às relações que a União estabelece com diferentes países terceiros.

64. Como observei no n.º 40 das presentes conclusões, esta exclusão está em conformidade com o direito internacional público. As relações entre os sujeitos de direito internacional público em geral, e as relações externas da União em especial, caracterizam-se, com efeito, pela sua natureza amplamente discricionária. Na minha opinião, é nesta ótica que o advogado-geral Sir Gordon Slynn afirmou, nas suas conclusões no processo Faust/Comissão, que, «[m]esmo quando a inexistência de acordo de limitação das exportações resulta de uma discriminação arbitrária da parte da Comissão, continua a não haver discriminação ilícita entre importadores porque a Comissão não está juridicamente obrigada a conceder igualdade de tratamento aos países terceiros» [64].

61 — Considerandos 5 e 6 da Decisão n.º 377/2013.

62 — Considerando 9 da Decisão n.º 377/2013.

63 — Como a Decisão n.º 377/2013 em causa no processo principal, os regulamentos que fixam os montantes das compensações monetárias em causa no acórdão de 22 de janeiro de 1976, BalkanImportExport (55/75, EU:C:1976:8), os regulamentos que instituem restrições às importações de certos produtos em causa nos acórdãos de 28 de outubro de 1982, Faust/Comissão (52/81, EU:C:1982:369), e de 15 de julho de 1982, Edeka Zentrale (245/81, EU:C:1982:277), a decisão de aprovação do acordo-quadro sobre as bananas em causa no acórdão de 10 de março de 1998, Alemanha/Conselho (C-122/95, EU:C:1998:94), ou a decisão de execução desta, em causa no acórdão de 10 de março de 1998, T. Port (C-364/95 e C-365/95, EU:C:1998:95).

64 — Conclusões do advogado-geral Sir Gordon Slynn no processo Faust/Comissão (52/81, EU:C:1982:205, p. 3779).

65. Contrariamente ao que a Swiss alega, o princípio do acórdão Balkan não constitui, assim, uma «exceção» ao princípio da igualdade de tratamento. Simplesmente, este princípio não se aplica ao tratamento que a União concede aos diversos países terceiros na condução das suas relações externas, sob pena de a tornar consideravelmente mais difícil, ou mesmo impossível [65]. De facto, as relações externas da União assentam em escolhas de natureza política e diplomática sustentadas por múltiplos parâmetros e para as quais o legislador deve dispor de uma ampla margem de apreciação [66]. Além disso, na falta de um princípio geral de igualdade de tratamento entre Estados terceiros em direito internacional público, a União restringiria unilateralmente a sua margem de manobra nas suas relações externas se ela própria se sujeitasse a tal princípio.

66. À luz destas considerações, inclino-me a pensar, tal como o Parlamento, que foi a título superabundante, de forma a reforçar a sua conclusão de que os regulamentos em causa não violavam o princípio da igualdade de tratamento, que o Tribunal de Justiça analisou, no acórdão BalkanImportExport [67], se a diferença de tratamento entre países terceiros que decorre dos referidos regulamentos era objetivamente justificada.

67. De resto, a interpretação preconizada pela Swiss equivale a considerar que, paradoxalmente, o Tribunal de Justiça não aplicou o princípio do acórdão Balkan no acórdão BalkanImportExport [68]. Ora, parece-me difícil admitir que o Tribunal de Justiça tenha, no n.º 14 do referido acórdão, consagrado pela primeira vez esse princípio, para se afastar do mesmo logo no n.º 15. Se essa tivesse sido a sua intenção, parece-me que teria pelo menos afirmado expressamente que a situação em causa não estava abrangida pelo âmbito de aplicação do referido princípio e precisado as razões que presidem a tal exclusão.

68. Em segundo lugar, os elementos *circunstanciais* que caracterizam o contexto dos processos que deram origem aos acórdãos Faust/Comissão [69] e Alemanha/Conselho [70] não podem, na minha opinião, ser elevadas a *requisito* de aplicabilidade do princípio do acórdão Balkan.

69. A este respeito, o Parlamento observa, acertadamente, que, no acórdão Faust/Comissão [71], a existência de um acordo comercial entre a Comunidade e a China não explicava diretamente o tratamento preferencial das importações provenientes desse país. Este devia-se ao facto de a China, ao contrário de Taiwan, se ter comprometido unilateralmente a limitar as suas importações. O referido acordo representava assim apenas um elemento do contexto geral em que se inseriam as relações comerciais entre a Comunidade e a China [72]. Em todo o caso, não existia de forma alguma um acordo desse tipo entre a Comunidade e a Coreia do Sul. No entanto, o Tribunal de Justiça validou também a diferença de tratamento entre Taiwan e a Coreia do Sul.

65 — A este respeito, o advogado-geral M. B. Elmer observou de forma pertinente nas suas conclusões no processo Alemanha/Conselho (C-122/95, EU:C:1997:309, n.º 61): «[o] direito comunitário não protege, pois, os operadores de eventuais efeitos negativos decorrentes das relações políticas da Comunidade com Estados terceiros, que, aliás, dificilmente podem ser dissociados de outros riscos comerciais correntes. Admitir a tese oposta teria como consequência tornar-se extremamente difícil para a Comunidade adotar medidas de política comercial».

66 — De uma forma geral, segundo jurisprudência constante, quando uma autoridade da União é chamada a efetuar avaliações complexas, goza de uma ampla margem de apreciação cujo exercício está sujeito a uma fiscalização jurisdicional restrita. V., nomeadamente, acórdãos de 22 de janeiro de 1976, BalkanImportExport (55/75, EU:C:1976:8, n.º 8), e de 7 de abril de 2016, ArcelorMittal Tubular Products Ostrava e o./Conselho e Conselho/Hubei Xinyegang Steel (C-186/14 P e C-193/14 P, EU:C:2016:209, n.º 34).

67 — Acórdão de 22 de janeiro de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

68 — Acórdão de 22 de janeiro de 1976 (55/75, EU:C:1976:8).

69 — Acórdão de 28 de outubro de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

70 — Acórdão de 10 de março de 1998 (C-122/95, EU:C:1998:94).

71 — Acórdão de 28 de outubro de 1982 (52/81, EU:C:1982:369).

72 — Este acordo entre a Comunidade e a China visava «favorecer a expansão harmoniosa das suas trocas comerciais recíprocas» (v. acórdão de 28 de outubro de 1982, Faust/Comissão, 52/81, EU:C:1982:369, p. 3755).

70. No que diz respeito às trocas de telex entre a Comunidade e a China no âmbito da preparação do compromisso de autolimitação subscrito por esta última, estas constituíam atos unilaterais e provavelmente confidenciais. Ora, a Swiss invoca, para sustentar a sua tese, a necessidade de um controlo público, designadamente pelo Parlamento, das razões que justificam as diferenças de tratamento entre Estados terceiros. Além disso, no caso vertente, tenho dificuldade em compreender a necessidade de tal controlo pelo Parlamento, uma vez que a referida instituição não é mais nem menos do que um dos coautores da Decisão n.º 377/2013.

71. A meu ver, estas circunstâncias atestam simplesmente que a diferença de tratamento entre países terceiros em causa nos acórdãos acima referidos se inscrevia de facto num contexto internacional. De resto, era este também o caso do tratamento diferenciado em causa no acórdão BalkanImportExport [73]. O mesmo se aplica à distinção entre países terceiros prevista pela Decisão n.º 377/2013 [74]. De uma forma geral, parece-me que o tratamento que a União reserva aos diferentes países terceiros, pela sua própria essência, está sempre ligado a um contexto internacional.

72. Tendo em conta estas considerações, a aplicabilidade do princípio do acórdão Balkan não depende, na minha opinião, da existência a montante de um ato legislativo da União que institui uma diferença de tratamento entre países terceiros nem de uma ação externa concreta e pública da União que fundamente essa diferença de tratamento.

5. Conclusão sobre a validade da Decisão n.º 377/2013

73. Resulta das considerações precedentes que o alcance do princípio do acórdão Balkan não pode ser limitado às situações em que o ato legislativo da União que prevê uma diferença de tratamento entre países terceiros se inscreve no prolongamento de uma ação externa da União que apresente as características descritas no n.º 54 das presentes conclusões.

74. Por conseguinte, este princípio aplica-se no presente caso. A União não está assim obrigada a reservar um tratamento igual, por um lado, aos voos entre os Estados-Membros do EEE e a Suíça e, por outro, aos voos entre os Estados-Membros do EEE e os outros Estados terceiros — equiparando-se a diferença de tratamento entre essas rotas aéreas a uma diferença de tratamento entre Estados terceiros [75]. A União não está tão-pouco obrigada a tratar os operadores destas duas categorias de voos em pé de igualdade. Com efeito, a diferença de tratamento entre os operadores com base no destino e na origem dos voos que operam constitui a consequência automática, na aceção do acórdão Faust/Comissão [76], da diferença de tratamento entre as rotas aéreas.

75. Por outro lado, os Governos italiano e do Reino Unido, assim como o Parlamento, o Conselho e a Comissão invocaram argumentos sólidos para justificar essa diferença de tratamento, no caso de o Tribunal de Justiça o exigir. Estes argumentos suscitam essencialmente considerações relativas ao contexto internacional em que se insere a Decisão n.º 377/2013, como os referidos no n.º 60 das presentes conclusões. Não me parece necessário analisar os referidos argumentos de forma mais detalhada. Com efeito, uma vez que não se aplica a essa diferença de tratamento nenhum princípio geral de igualdade de tratamento, esta não deve ser justificada.

73 — Em especial, o tratamento mais favorável reservado às importações de queijos suíços tinha como pano de fundo um diferendo comercial entre a Suíça e a Comunidade relativamente à aplicação do GATT (v. acórdão de 22 de janeiro de 1976, 55/75, EU:C:1976:8, n.º 25).

74 — V. n.º 60 das presentes conclusões. Por outro lado, o acordo entre a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo aos transportes aéreos, assinado em 21 de junho de 1999 no Luxemburgo, aprovado em nome da Comunidade pela Decisão 2002/309/CE, Euratom do Conselho e da Comissão, no que se refere ao acordo relativo à cooperação científica e tecnológica, de 4 de abril de 2002, relativa à celebração de sete acordos com a Confederação Suíça (JO 2002, L 114, p. 1), comprova as relações específicas que estas têm no domínio objeto da Decisão n.º 377/2013. Em especial, resulta do artigo 1.º, n.º 2, e do anexo I deste acordo que uma parte significativa do acervo da União em matéria de transporte aéreo aplica-se à Suíça. Além disso, a União e a Suíça desenvolviam, na altura da adoção desta decisão, negociações com vista a ligar o RCLE UE ao RCLE suíço no que diz respeito ao setor da aviação.

75 — V. n.º 36 das presentes conclusões.

76 — Acórdão de 28 de outubro de 1982 (52/81, EU:C:1982:369, n.º 25).

76. Por estas mesmas razões, não é relevante a constatação de que, com o Regulamento (UE) n.º 421/2014, o legislador alargou a moratória sobre a aplicação do RCLE UE, no período que vai de 1 de janeiro de 2013 a 31 de dezembro de 2016, a todos os voos com destino ou origem em todos os países não membros do EEE, incluindo a Suíça [77]. Esta constatação seria potencialmente pertinente apenas no caso de dever ser dada uma justificação para a diferença de tratamento que resulta da Decisão n.º 377/2013. Ora, concluí que tal não era o caso. De qualquer forma, parece-me que o legislador pode recalibrar as políticas em matéria de relações externas da União em função, designadamente, da evolução do contexto internacional em que estas se inscrevem [78].

77. Estas considerações levam-me a concluir que o artigo 1.º da Decisão n.º 377/2013 não viola o princípio geral da igualdade de tratamento na parte em que a derrogação nele prevista não se aplica aos voos entre os Estados-Membros do EEE e a Suíça.

D – *Quanto à segunda questão*

78. Considero que não há que responder à segunda questão prejudicial, uma vez que deve ser dada uma resposta negativa à primeira questão.

V – Conclusão

79. Tendo em conta o que precede, proponho ao Tribunal de Justiça que responda à primeira questão submetida pela Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) [Tribunal de Recurso (Inglaterra e País de Gales) (Secção Cível), Reino Unido] da seguinte forma:

O artigo 1.º da Decisão n.º 377/2013/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2013, que derroga temporariamente a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade, não é contrário ao princípio geral da igualdade de tratamento na parte em que a derrogação nele prevista não se aplica aos voos entre os Estados-Membros do Espaço Económico Europeu (EEE) e a Suíça.

77 — Artigo 1.º, n.º 1, do Regulamento [(UE) n.º 421/2014] do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que altera a Diretiva 2003/87/CE relativa à criação de um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa na Comunidade com vista à execução, até 2020, de um acordo internacional que aplique às emissões da aviação internacional uma única medida baseada no mercado global (JO 2014, L 129, p. 1).

78 — A este propósito, o Parlamento salientou que as negociações relativas à ligação do RCLE UE ao RCLE suíço tinham sido suspensas na sequência da votação, em fevereiro de 2014, da reintrodução de quotas de imigrantes na Suíça, antes de serem retomadas em março de 2015. Por outro lado, tinham sido encetadas negociações com vista a ligar o RCLE UE ao RCLE da Austrália. Além disso, as negociações relativas à elaboração de um RCLE mundial não tinham progredido tanto quanto esperado no âmbito da OACI.