CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
ANTONIO TIZZANO
apresentadas em 16 de Junho de 2005 [1]

I — Introdução

1. A Grécia pede ao Tribunal de Justiça a anulação da Decisão 2003/3/CE (a seguir «decisão impugnada») [2], pela qual a Comissão indeferiu o pedido do Governo grego para utilizar fuelóleos pesados com um teor de enxofre superior ao limite de 1% estabelecido genericamente na Directiva 1999/32/ /CE (a seguir «Directiva 1999/32» ou «directiva») [3].

2. Em particular, o Tribunal de Justiça é chamado a decidir se a Comissão violou o direito comunitário ao recusar à Grécia a autorização para exceder o referido limite.

II — Enquadramento jurídico

3. Para efeitos do presente processo, importa antes de mais recordar que, através da Decisão 98/686/CE do Conselho [4], a Comunidade aprovou o Protocolo relativo à redução das emissões de enxofre [5] da Convenção das Nações Unidas sobre a poluição atmosférica transfronteiras a longa distância [6].

4. Para contribuir para a realização dos objectivos enunciados nesses instrumentos de direito internacional, a Comunidade adoptou em primeiro lugar a Directiva 93/12/CEE [7] e seguidamente a citada Directiva 1999/32, a qual, nos termos do seu artigo 1.º, n.º 1, «tem por objectivo reduzir as emissões de dióxido de enxofre resultantes

1 — Língua original: italiano.

2 — Decisão da Comissão, de 17 de Dezembro de 2002, relativa ao pedido da Grécia de autorização da utilização de fuelóleos pesados com um teor máximo de enxofre de 3%, em massa, em parte do seu território [notificada com o número C(2002) 2475] (JO 2003, L 4, p. 16).

3 — Directiva do Conselho, de 26 de Abril de 1999, relativa à redução do teor de enxofre de determinados combustíveis líquidos e que altera a Directiva 93/12/CEE (JO L 121, p. 13).

4 — Decisão de 23 de Março de 1998 relativa à celebração, pela Comunidade Europeia, do protocolo à Convenção de 1979 sobre a poluição atmosférica transfronteiras a longa distância, respeitante a uma nova redução das emissões de enxofre (JO L 326, p. 34).

5 — Protocolo à Convenção de 1979 sobre a poluição atmosférica transfronteiras a grande distância, relativo a uma nova redução das emissões de enxofre, assinado em Oslo em 14 de Junho de 1994.

6 — Convenção sobre a poluição atmosférica transfronteiras a grande distância, assinada em Genebra em 13 de Novembro de 1979.

7 — Directiva do Conselho, de 23 de Março de 1993, relativa ao teor de enxofre de determinados combustíveis líquidos (JO L 74, p. 81).

da combustão de certos tipos de combustíveis líquidos e minorar, assim, os efeitos nocivos destas emissões no homem e no ambiente».

5. Para esse efeito, o artigo 3.º, n.º 1, da directiva prevê que «[o]s Estados-Membros tomarão todas as medidas necessárias para garantir que, a partir de 1 de Janeiro de 2003, não sejam utilizados no seu território fuelóleos pesados cujo teor de enxofre exceda 1,0% em massa».

6. Este limite não é porém absoluto, dado que, nos termos do artigo 3.º, n.º 2, da mesma directiva, «um Estado-Membro pode autorizar a utilização de fuelóleos pesados com um teor de enxofre entre 1,0% e 3,0% em massa, no seu território ou em partes dele». Esta autorização só pode ser concedida na condição de: i) serem respeitadas as «normas de qualidade do ar para o dióxido de enxofre estabelecidas na Directiva 80/799/CEE [8] ou em qualquer outra legislação comunitária que anule e substitua essas normas e noutras disposições comunitárias pertinentes» e ii) de «as emissões [a partir do Estado-Membro que pretende conceder a autorização] não contribu[írem] [de modo significativo] [9] para que sejam excedidas as cargas críticas noutros Estados-Membros». A directiva esclarece, a este propósito, que por «carga crítica» se entende «uma estimativa quantitativa da exposição a um ou mais poluentes abaixo da qual não ocorrem efeitos prejudiciais significativos para elementos sensíveis do ambiente, de acordo com os conhecimentos actuais» [10].

7. A importância da segunda das condições acima referidas é confirmada pelo último período do artigo 3.º, n.º 2, onde se reitera que «[e]sta autorização só se aplica se as emissões a partir de um Estado-Membro não contribuírem para que sejam excedidas as cargas críticas noutros Estados-Membros».

8. Quanto ao procedimento a seguir para se poder conceder a autorização em causa, o artigo 3.º, n.º 5, da directiva prevê que um «Estado-Membro que utilize as possibilidades previstas no n.º 2 deverá comunicá-lo à Comissão e torná-lo público com, pelo menos, 12 meses de antecedência» facultando à Comissão «informações suficientes para avaliar se são respeitados os critérios mencionados [...]». No prazo de seis meses a contar da data de recepção da referida informação, a Comissão tomará uma decisão, após consulta do comité instituído pelo artigo 9.º da directiva. Esta disposição prevê que:

«A Comissão será assistida por um comité de natureza consultiva composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão.

8 — Directiva do Conselho, de 15 de Julho de 1980, relativa a valores-limite e a valores-guia de qualidade do ar para o dióxido de enxofre e as partículas em suspensão (JO L 229, p. 30; EE 15 F2 p. 193).

9 — Nas versões italiana e espanhola da directiva lê-se que as emissões não devem contribuir «in modo significativo, «de manera significativa» para que sejam excedidas as cargas críticas. Nas outras versões linguísticas, ao invés, não vem qualquer referência qualificativa dessa contribuição.

10 — Artigo 2.º, n.º 6.

O representante da Comissão submeterá à apreciação do comité um projecto de medidas a tomar. O comité emitirá o seu parecer sobre esse projecto num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência da questão, se necessário procedendo a votação.

Esse parecer deve ser exarado em acta; além disso, cada Estado-Membro tem o direito de solicitar que a sua posição conste da acta.

A Comissão tomará na melhor conta o parecer emitido pelo comité. O comité será por ela informado do modo como esse parecer foi tomado em consideração.»

III — Factos e tramitação processual

9. Por carta de 11 de Dezembro de 2001, a República Helénica pediu à Comissão para poder conceder, em todo o seu território com excepção da bacia da Ática, a autorização prevista no artigo 3.º, n.º 2, da Directiva 1999/32.

10. Com efeito, na opinião daquele governo, verificavam-se no caso concreto todas as condições necessárias previstas naquela disposição, dado que as emissões de dióxido de enxofre provenientes da Grécia respeitavam os limites impostos pelo direito comunitário e a contribuição grega para que fossem excedidas as cargas críticas nos outros Estados-Membros devia considerar-se praticamente nula (no máximo chegava a 1% no que diz respeito à Itália).

11. A Comissão, após ter pedido e obtido informações complementares do Governo grego, solicitou o auxílio do Programa de Cooperação para a Vigilância Contínua e para a Avaliação do Transporte a Longa Distância dos Poluentes Atmosféricos na Europa (a seguir «EMEP») e, em especial, do Instituto norueguês de Meteorologia (Meteorological Synthesing Center — West, a seguir «MSC-W») que constitui o centro científico de coordenação daquele programa. O referido instituto efectuou análises mais aprofundadas sobre a contribuição grega para a deposição de enxofre registada em Itália.

12. Resulta da decisão impugnada que essas análises, que constam dos relatórios de 22 de Fevereiro e de 22 de Março de 2002, demonstraram que as emissões de proveniência grega contribuíam para que fossem excedidas em Itália as cargas críticas de acidez em, pelo menos, seis quadrículas da grelha em que, para este efeito, foi subdividido o território italiano. Nessas quadrículas, a contribuição da Grécia não excedia 0,5%. O EMEP deduziu daí que a análise efectuada

estava de acordo com os cálculos que atribuíam às emissões da Grécia apenas 1% da deposição total de enxofre em Itália [11].

13. Recebidos os resultados acima referidos, a Comissão convocou para 15 de Abril de 2002 uma reunião do comité consultivo previsto no artigo 9.º da directiva para discutir o pedido do Governo grego. Nessa ocasião, o comité pronunciou-se favoravelmente sobre o projecto de decisão da Comissão que, considerando não satisfeita a condição relativa à poluição transfronteiras, decidia negativamente sobre o pedido grego.

14. Porém, a Comissão não adoptou imediatamente o referido projecto, uma vez que em 4 de Junho e em 5 de Julho de 2002 o Governo grego pediu para ser reexaminada a questão, para o que enviaria novos elementos de avaliação.

15. Estes foram efectivamente fornecidos em 30 de Julho e depois completados, a pedido da Comissão, em 3 de Outubro do mesmo ano.

16. Da análise dessas informações, submetidas para tal à Comissão e examinadas com o apoio do Centro de Coordenação dos Efeitos sobre o Mapeamento das Cargas e Níveis Críticos (a seguir «CCE»), o EMEP confirmou, num relatório de 19 de Novembro, que as emissões gregas contribuem para deposições que excedem as cargas críticas de acidez noutros Estados-Membros, em particular na Itália [12].

17. Em 4 de Dezembro de 2002, a Comissão convocou para 10 do mesmo mês uma nova reunião do comité consultivo, enviando também ao Governo grego a documentação para discutir nessa reunião.

18. Em 17 de Dezembro de 2002, foi adoptada a decisão impugnada, que acolheu o parecer do comité, desfavorável para a República Helénica. Foi enviada também ao Governo grego uma síntese da acta da reunião do comité que fora submetida aos comissários na altura da adopção da decisão.

19. Em 10 de Janeiro de 2003, aquele governo solicitou esclarecimentos sobre alguns pontos da acta. Em 14 de Fevereiro, foi recebida uma nova versão da acta, mas o governo solicitou novas alterações à mesma por carta de 17 de Fevereiro de 2003.

11 — V. nono e décimo considerandos da decisão impugnada.

12 — V. décimo terceiro considerando da decisão impugnada.

20. Seguidamente, em 26 de Fevereiro, a República Helénica interpôs finalmente o presente recurso, pedindo ao Tribunal de Justiça que anule a decisão impugnada e declare inaplicável a Directiva 1999/32, em conformidade com o artigo 241.º CE, no caso de esta dever ser interpretada no sentido que lhe foi dado pela Comissão.

21. O Conselho interveio em apoio da Comissão e, como esta, considera inadmissível, por falta de fundamentação, a parte do recurso que visa obter a declaração de inaplicabilidade da Directiva 1999/32.

22. Encerrada a fase escrita do processo, no decurso da qual foram apresentadas também uma réplica e uma tréplica, foram ouvidas as alegações das partes na audiência de 28 de Abril de 2005.

IV — Apreciação

23. Conforme acima se disse, o Governo grego pede a anulação da decisão impugnada, alegando que esta comporta violações do direito comunitário, tanto de natureza processual como substantiva.

A — *Quanto às violações de natureza processual*

24. O governo recorrente lamenta que no procedimento que conduziu à decisão impugnada a Comissão tenha violado sob diversos aspectos o princípio do contraditório.

25. Em termos gerais, o governo recorda que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, o respeito pelos direitos da defesa em qualquer processo iniciado contra um particular ou um Estado-Membro e que seja susceptível de culminar num acto que afecte os seus interesses constitui um princípio fundamental do direito comunitário [13]. Desse princípio, continua aquele governo, deriva que, antes da adopção de uma decisão, a parte interessada deve receber, num «prazo razoável para a preparação da sua defesa» [14], «uma exposição precisa e completa das acusações contra [ela] formuladas pela Comissão» [15].

26. No caso presente, ao invés, a consulta do comité previsto no artigo 9.º da directiva teve lugar, segundo o governo recorrente, com desprezo dos seus direitos de defesa, e isto por uma série de razões que adiante serão expostas.

13 — V., *ex multis*, acórdão de 12 de Fevereiro de 1992, Países Baixos e o./Comissão (C-48/90 e C-66/90, Colect., p. I-565, n.os 44 e 45).

14 — Acórdão de 19 de Abril de 1988, Misset/Conselho (C-319/85, Colect., p. 1861, n.º 8).

15 — Acórdão Países Baixos e o./Comissão, já referido, n.º 45.

27. Por seu turno, a Comissão contesta, sempre em termos gerais, que o princípio do respeito pelos direitos da defesa se aplique em casos como o que está em discussão no presente processo. Remetendo para os esclarecimentos fornecidos a este propósito no acórdão Dinamarca/Comissão [16], recorda que, segundo o Tribunal de Justiça, a obrigação de respeitar aquele princípio apenas se impõe no âmbito dos procedimentos iniciados pelas instituições comunitárias contra os Estados-Membros, por exemplo, no caso do controlo dos auxílios. O mesmo não se pode dizer, porém, quando se trata de procedimentos iniciados pelos próprios Estados-Membros, como sucede no caso presente.

28. Quanto a mim, observo que se pode mesmo discutir se a referida jurisprudência se enquadra plenamente no caso presente. O que, contudo, me parece importante sublinhar é que na realidade, como observa também a Comissão, as censuras do Governo grego não são referentes ao respeito do princípio do contraditório para com o Estado-Membro em causa, mas sim à regularidade formal e, portanto, ao respeito do procedimento de consulta do comité consultivo. Todas as censuras acima referidas se enquadram neste aspecto, a menos que se pretenda fazer confusão entre a participação dos representantes dos Estados-Membros no referido comité — como tais, portanto, implicados num procedimento de natureza institucional e agindo no âmago do mesmo — e as relações, por assim dizer «exteriores» a esse procedimento, entre a Comissão e o Estado-Membro enquanto tal.

16 — Acórdão de 20 de Março de 2003 (C-3/00, Colect., p. I-2643).

29. Posto isto, passo agora às censuras específicas de carácter processual a que acima fiz referência.

30. a) Em primeiro lugar, a Grécia alega que terá sido excessivamente curto o tempo decorrido entre o envio, aos membros do comité consultivo, da documentação a discutir na reunião do mesmo comité (5 de Dezembro de 2002) e a data dessa reunião (10 de Dezembro de 2002).

31. Para tal, invoca o projecto de regulamento interno do referido comité, o qual prevê que o prazo para o envio da documentação é de catorze dias, mas que este pode ser reduzido para cinco dias em casos de urgência e quando as disposições em discussão devam ser aprovadas imediatamente.

32. Ora, segundo o Governo grego, no caso presente não se verificam as condições para um prazo abreviado. Com efeito, apesar de o artigo 3.º, n.º 1, da directiva impor aos Estados-Membros que tomem todas as medidas necessárias para que a partir de 1 de Janeiro de 2003 sejam utilizados exclusivamente fuelóleos pesados cujo teor de enxofre não exceda 1% em massa, a Comissão não estava obrigada a pronunciar-se sobre pedidos de derrogação antes daquela data.

33. O atraso na convocação do comité e no envio da documentação terá sido ainda mais injustificado, prossegue o governo recorrente, se se considerar que a Comissão já dispunha desde o mês de Novembro de 2002 dos resultados das novas análises efectuadas pelo EMEP (v., *supra*, n.º 16).

34. Quanto a mim, quero antes de mais realçar que nada é dito na directiva sobre o prazo que deve decorrer entre o envio, aos membros do comité, da documentação a discutir e a reunião do mesmo comité. Como se viu (n.º 8), com efeito, o artigo 9.º limita-se a afirmar que o comité, uma vez recebido o projecto das medidas que a Comissão pretende adoptar, emite o seu parecer num prazo que o seu presidente, ou seja, o representante da Comissão, fixa em função da urgência da questão em exame.

35. Acrescento que a Decisão 1999/468/CE [17], adoptada pelo Conselho para regulamentar de forma geral o exercício das competências de execução atribuídas à Comissão, também não impõe a esta última o cumprimento de prazos precisos. Limita-se a prever que «cada comité adoptará o seu regulamento interno [...] com base no modelo de regulamento a publicar no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*» e que, de facto, foi posteriormente adoptado e publicado [18].

36. Para o que aqui interessa, esse regulamento tipo prevê que os documentos a discutir no comité são transmitidos aos seus membros catorze dias antes da reunião, com a possibilidade de reduzir esse prazo até cinco dias em caso de urgência. E isto é o que precisamente dispõe também o projecto de regulamento interno para o comité previsto na Directiva 1999/32 (conforme já foi recordado no n.º 31).

37. A regulamentação específica aqui pertinente nada diz sobre a questão, da qual se ocupa apenas o projecto de regulamento acabado de citar (que, no entanto, é precisamente ainda um projecto) modelado sobre o regulamento-tipo previsto na Decisão 1999/468. Mas querendo assumir tal projecto (e o seu modelo) como indicações úteis para prever uma solução razoável da questão em apreciação, parece-me que a consulta do comité que aqui se discute deve considerar-se regular, dado que a Comissão respeitou o prazo de cinco dias permitido no projecto de regulamento para os casos urgentes.

38. Ora, no caso presente, a urgência derivava, como alega a Comissão a título acessório, da exigência de evitar situações de incerteza jurídica. Visto que a partir de 1 de Janeiro de 2003 a directiva obrigava os Estados-Membros a permitirem apenas o uso de fuelóleos pesados com um teor de enxofre não superior a 1%, as derrogações a esse limite também deviam ser concedidas

17 — V. artigo 3.º, n.º 2, da Decisão de 28 de Junho de 1999, que fixa as regras de exercício das competências de execução atribuídas à Comissão (JO L 184, p. 23).

18 — Artigo 7.º, n.º 1. O regulamento interno tipo foi publicado no JO 2001, C 38, p. 3.

até à referida data. Com efeito, se assim não fosse, os operadores económicos gregos que utilizavam os combustíveis em questão não teriam podido saber a tempo e com certeza se no futuro poderiam ainda dispor ou não de fuelóleos mais ricos em enxofre.

39. Nem poderá dizer-se, como faz o Governo grego, que a Comissão criou essa mesma urgência dado que protelou por demasiado tempo o exame do pedido de derrogação. Com efeito, importa observar a este propósito que o Governo grego só forneceu as informações pedidas em 3 de Outubro de 2002 e que a análise desses dados efectuada pelo EMEP só chegou à Comissão em 21 de Novembro de 2002. Nestas condições, para ter a certeza de poder adoptar até ao fim do ano uma decisão válida, que tivesse lugar, portanto, após a emissão do parecer do comité, a Comissão não podia ater-se ao prazo «ordinário» de catorze dias e apenas estava obrigada a respeitar, como fez, o prazo de cinco dias para os casos de urgência.

40. Desta forma, o procedimento de consulta do comité parece-me legal sob este aspecto.

41. b) Em segundo lugar, o Governo grego alega que a documentação submetida pela Comissão aos membros do referido comité não estava completa, dado que não terá sido comunicada uma nota informativa preparada pela Direcção-Geral do Ambiente na qual a Comissão terá admitido que a verificação pelo EMEP de uma contribuição grega para que tivessem sido excedidas as cargas críticas noutros Estados-Membros poderia depender do modelo matemático utilizado nas análises.

42. Devo, porém, objectar que, conforme a Comissão esclareceu na contestação, sem ser contradita pelo Governo grego, a referida nota informativa foi redigida após concluída a reunião do comité, no quadro e para efeitos dos procedimentos internos da Comissão. Esta censura não me parece assim procedente.

43. c) Seguidamente, a República Helénica considera que o facto de na reunião do comité de 10 de Dezembro de 2002 a maioria dos Estados-Membros não ter enviado como representantes as mesmas pessoas que tinham tomado parte na anterior reunião de 15 de Abril de 2002 constitui um vício processual (v., *supra*, n.º 13).

44. Este argumento também não merece acolhimento. Com efeito, basta observar que o envio daqueles representantes e a sua escolha é da plena discricionariedade dos Estados-Membros e que nenhuma norma impõe que o comité seja constituído sempre pelas mesmas pessoas.

45. d) Finalmente, o Governo grego censura a Comissão por ter adoptado a decisão impugnada antes de os membros do comité terem podido verificar a exactidão da acta da reunião do mesmo comité. Desta forma, a Comissão terá deliberado com base numa acta que a República Helénica não considerava completa (v., *supra*, n.º 19). O projecto de regulamento processual do comité prevê a transmissão das actas das reuniões aos membros do comité em tempo útil para lhes permitir formular observações.

46. A este propósito importa recordar que a Directiva 1999/32 se limita a dispor que o parecer do comité deve ser exarado em acta, que cada membro do comité tem o direito de solicitar que a sua posição conste desse documento e que a Comissão tomará na melhor conta o parecer [19]. Por seu turno, o citado projecto de regulamento processual prevê que as actas devem ser transmitidas aos membros do comité, que comunicam ao presidente, por escrito, as eventuais observações. As propostas de alteração são discutidas pelo comité e no caso de persistir desacordo são juntas à acta.

47. Ora, mesmo pretendendo ignorar a natureza não vinculativa do projecto de regulamento, não considero que me deva alongar aqui sobre a questão de saber se efectivamente foi concedido ao representante grego todo o tempo devido (à luz do próprio projecto, mas sobretudo da directiva) para reagir ao esboço da acta. Limito-me a sublinhar que nas suas comunicações à Comissão o Governo grego apenas tinha pedido que fossem precisados alguns aspectos da posição do seu representante e que, de qualquer modo, tal posição fora e permanecia largamente minoritária no seio do comité. Assim, a Comissão pode afirmar com razão que, em qualquer caso, a decisão impugnada foi adoptada em conformidade com o parecer (da maioria dos membros) do comité.

48. De qualquer modo, mesmo que se pretendesse detectar, como alega o governo recorrente, um vício processual no comportamento da Comissão, creio que seria de aplicar aqui a jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual «uma irregularidade processual só conduziria à anulação [...] da decisão caso se demonstrasse que, se essa irregularidade não se tivesse verificado, a decisão impugnada teria um conteúdo diferente» [20].

49. Esta censura também não merece acolhimento.

19 — V. artigo 9.º, transcrito no n.º 8, *supra*.

20 — Acórdão de 29 de Outubro de 1980, Van Landewyck/Comissão (209 a 215 e 218/78, Recueil, p. 3125, n.º 47). V., também, acórdão de 21 de Março de 1990, Bélgica/Comissão (C-142/87, Colect., p. I-959, n.º 48).

50. À luz do que antecede, entendo poder afirmar, em conclusão, que nenhuma das excepções suscitadas pelo Governo grego é procedente.

52. Observo a este propósito, tal como a Comissão, que as afirmações contidas na carta não podem ser consideradas uma opinião pessoal, dado que o autor dessa carta é o director do instituto que realizou o estudo, o qual assinou a carta precisamente devido à sua função oficial.

B — *Quanto às violações de carácter substantivo*

Quanto à constituição para que sejam excedidas as cargas críticas

53. Quanto ao mérito, limito-me pois a realçar que o exame realizado pelo mencionado instituto fornece elementos idóneos para apoiar a conclusão da Comissão segundo a qual a situação grega não satisfazia a segunda das condições necessárias para a concessão da derrogação (v. n.os 6 e 7, *supra*). Com efeito, o estudo afirma claramente que, com base nos conhecimentos científicos adquiridos nos últimos trinta anos, está provado que as emissões gregas contribuem para que sejam excedidas as cargas críticas na Áustria, Alemanha, Itália e Suiça, ainda que o quantitativo da contribuição em causa seja reduzido, igual no máximo a 0,5%.

51. Quanto ao mérito, o governo recorrente alega antes de mais que das análises efectuada pelo EMEP, que constituíram o fundamento científico da decisão impugnada, não resulta absolutamente que a segunda das condições previstas para que o Estado-Membro possa autorizar a utilização de fuelóleos mais ricos em enxofre (v., *supra*, n.º 6) não se mostra satisfeita. Em particular, não estaria de modo algum «comprovado que as emissões da Grécia contribuem para o excesso de deposição relativamente às cargas críticas de acidificação noutros Estados-Membros, especialmente em Itália», contrariamente ao que enuncia o décimo terceiro considerando da decisão. Esta afirmação, contida apenas na carta que acompanhava o estudo enviado à Comissão, constitui a opinião pessoal do director do MSC-W (o instituto incumbido de efectuar as análises, v., *supra*, n.º 11) e não o resultado do estudo científico efectuado.

54. Ora, entendo que, como se está aqui perante o exercício de um poder discricionário da Comissão, cujo exame comporta avaliações de índole técnica, é de aplicar a conhecida jurisprudência do Tribunal de Justiça, segundo a qual, em tais casos, o tribunal comunitário «só pode censurar o conteúdo das decisões adoptadas pela Comissão em conformidade com o parecer

[de um comité] em caso de erro manifesto de facto ou de direito ou de desvio de poder» [21].

55. Ora, dos autos do presente processo não emerge qualquer elemento que permita constatar tal erro ou desvio de poder. Com efeito, por um lado, a Comissão agiu declaradamente em conformidade com o parecer de um instituto com autoridade científica; por outro, a Grécia, para além de objecções genéricas e da remessa para os mesmos argumentos já apresentados no comité e rejeitados por este, não forneceu qualquer prova da existência de tal erro.

56. Considero, portanto, que esta censura não merece acolhimento.

Quanto ao conceito de contribuição para que sejam excedidas as cargas críticas

57. O Governo grego sustenta seguidamente que, mesmo admitindo que algumas partículas de dióxido de enxofre provenientes da Grécia cheguem a Itália, não se pode de qualquer modo detectar qualquer contribuição para que sejam excedidas as cargas críticas na acepção do artigo 3.º, n.º 2, da directiva. O conceito de «contribuição para que sejam excedidas as cargas críticas» implica com efeito que, na ausência das emissões gregas, os ecossistemas italianos nos quais se regista uma deposição de dióxido de enxofre superior à carga crítica desçam abaixo do nível a partir do qual aquela carga é considerada excedida. Noutros termos, segundo o governo, a contribuição deve ser decisiva para que seja excedida a carga crítica, circunstância que não se verifica neste caso concreto.

58. Em apoio da interpretação menos rígida que propõe, o Governo grego alega também que as versões italiana e espanhola da directiva especificam que as emissões não devem contribuir «de modo significativo» para que sejam excedidas as cargas críticas.

59. Por outro lado, prossegue aquele governo, a interpretação restritiva da condição em exame, sustentada pela Comissão, privaria de qualquer efeito útil o artigo 3.º, n.º 2, da directiva, já que deste modo o mesmo nunca seria aplicável.

60. Contudo, por mim creio que a Comissão tem razão ao alegar que a directiva fala de emissões que «contribuam» para que sejam excedidas as cargas críticas noutros Estados-Membros, e não que «provoquem» esse resultado. A leitura do artigo 3.º, n.º 2, efectuada pelo Governo grego parece de qualquer modo em contradição com o próprio texto da disposição.

21 — Acórdão de 27 de Setembro de 1983, Universidade de Hamburgo (216/82, Recueil, p. 2771, n.º 14). V., também, acórdão de 25 de Outubro de 1984, Real Universidade de Groningen (185/83, Recueil, p. 3623, n.ºs 14 e 15).

61. Além disso, como recorda a Comissão, a necessidade de proceder a uma interpretação restritiva da condição em questão é demonstrada também pelos trabalhos preparatórios da directiva. Segundo a proposta apresentada pela Comissão, com efeito, a derrogação podia ser concedida na condição de «a contribuição para a poluição transnacional [ser] negligenciável» [22]. Em contrapartida, o Conselho revelou-se mais severo [23], determinando que a derrogação só pode ser concedida se em consequência da mesma o Estado-Membro não contribuir para que sejam excedidas as cargas críticas nos outros Estados-Membros, e isto independentemente da importância de tal «contribuição».

62. Nem me parece que se possam encontrar apoios válidos a favor de uma interpretação mais generosa nas versões italiana e espanhola da directiva, que afirmam que as emissões não devem contribuir «de modo significativo» para o excedente.

63. Partindo do princípio que estas versões não podem em si mesmas prevalecer sobre as outras, mais numerosas, de teor diverso, incluindo a grega, limito-me a acrescentar que a condição que aqui se discute está consagrada por duas vezes no artigo 3.°, n.° 2, da directiva (v., *supra*, n.° 7). Ora, ao reiterar esta condição no seu último período, mesmo nas versões italiana e espanhola, a disposição precisa que a derrogação só pode ser concedida desde que as emissões «não contribuam para que sejam excedidas» [as cargas críticas], sem nada acrescentar sobre a importância dessa contribuição.

64. As observações formuladas levam-me a considerar que esta opção da Comissão é a única interpretação adequada da condição em exame.

65. Por conseguinte, tendo determinado no caso presente que as deposições provenientes da Grécia «contribuíam» para que fossem excedidas as cargas críticas nalgumas regiões italianas em que já se registam problemas de acidificação provocados pelo dióxido de enxofre, a Comissão não podia acolher o pedido apresentado pelo Governo grego, apesar de essa contribuição para o excedente não ultrapassar 0,5%.

66. Nem pode objectar-se, como faz o Governo grego, que a interpretação controvertida privaria a disposição de qualquer efeito útil. É certo, na verdade, que esta interpretação restringe bastante as margens para a concessão da derrogação. Porém, tratando-se precisamente de medidas derrogatórias, a opção não pode ser considerada surpreendente e injustificada. Apesar disso, entendo que, de qualquer modo, a disposição em causa conserva sempre uma margem de

22 — Artigo 3.°, n.° 2, da proposta de directiva do Conselho relativa à redução do teor de enxofre de determinados combustíveis líquidos, que altera a Directiva 93/12/CEE (JO 1997, C 190, p. 9).

23 — No documento da presidência do Conselho n.° 9271/98, de 11 de Junho de 1998, lê-se que «[t]he Presidency *has sharpened* the conditions under which a derogation may be granted» (o sublinhado é meu).

aplicabilidade, e isto marcadamente, como precisamente prevê o artigo 3.º, n.º 2, da directiva para todos os casos em que a deposição de enxofre proveniente do Estado-Membro requerente não contribua (ou no máximo, se assim se entender, contribua de modo inteiramente negligenciável) para que sejam excedidas as cargas críticas noutros Estados-Membros.

67. Considero, portanto, que estes argumentos também não merecem acolhimento.

Quanto ao método de estimativa utilizado

68. O Governo grego sustenta ainda que a Comissão deveria ter apreciado o seu pedido aplicando, para efeitos da estimativa das contribuições para o excedente das cargas críticas noutros Estados-Membros, o mesmo método que fora utilizado durante os trabalhos preparatórios da directiva. A mudança de modelo matemático operada pela Comissão terá produzido, no caso vertente, consequências graves, dado que o novo modelo, diferentemente do anterior, apresenta características técnicas segundo as quais as estimativas das contribuições nunca podem ser nulas, pois farão emergir sempre, ainda que a níveis infinitesimais, a presença de tais contribuições.

69. Uma vez que essa mudança alterou essencialmente o âmbito de aplicação da derrogação, a Comissão não a poderia introduzir sem recorrer ao procedimento de cooperação nos termos do artigo 252.º CE, cuja aplicação, prevista para a adopção da directiva, também será válida para introduzir alterações nesta.

70. Pela minha parte, devo referir antes de mais que, conforme a Comissão demonstrou na tréplica, é muito duvidoso que o modelo matemático novo e diferente utilizado para a estimativa das contribuições nunca possa dar resultados nulos. Por exemplo, relativamente à Itália são nulas as estimativas das contribuições provenientes do Luxemburgo, da Suécia e da Finlândia.

71. Posto isto, observo que nada na directiva vincula a Comissão à opção por um modelo matemático específico. Esta é, portanto, livre de tomar a sua decisão com base nas análises científicas consideradas mais adequadas e fiáveis. No caso presente, entendo que não pode censurar-se a Comissão por ter recorrido a um instituto de fama internacional, como o MSC-W, e ter utilizado o método de estimativa por este considerado adequado, apesar de diferente do que fora tomado como referência quando dos trabalhos preparatórios.

72. Daqui deriva que estes argumentos também são infundados.

Quanto ao princípio da confiança legítima

73. O Governo grego considera também que, ao recusar-lhe a derrogação, a Comissão violou o princípio da confiança legítima, dado que antes da adopção da directiva tinha claramente dado a entender que teria sido possível continuar a utilizar na Grécia fuelóleos pesados mais ricos em enxofre.

74. Em particular, alega aquele governo, na comunicação ao Conselho e ao Parlamento respeitante à estratégia comunitária para combater a acidificação (a seguir «comunicação sobre a acidificação») [24], apresentada conjuntamente com a proposta de directiva e à qual também se refere o nono considerando da versão final da mesma directiva, a Comissão tinha referido a República Helénica como um dos Estados-Membros que teria podido beneficiar da derrogação.

24 — COM(97) 88 final de 12 de Março de 1997.

75. Pela minha parte, recordo antes de mais que, segundo a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, «o princípio da confiança legítima só pode ser invocado relativamente a uma regulamentação comunitária se a própria Comunidade tiver previamente criado uma situação susceptível de gerar uma confiança legítima» [25]. Além disso, embora este princípio tenha em vista proteger os operadores económicos a quem «uma instituição tenha feito surgir expectativas fundadas [...] nada se opõe a que um Estado-Membro alegue, no âmbito de um recurso de anulação, que um acto das instituições viola a confiança legítima de certos operadores económicos» [26].

76. Ora, parece-me que no caso presente não se verificam os pressupostos para invocar esta jurisprudência.

77. Com efeito, não podia escapar ao conhecimento da República Helénica que tanto a referida comunicação como a consequente proposta constituíam orientações da Comissão que deviam ainda traduzir-se num acto normativo do Conselho e que no decurso do processo legislativo este podia perfeitamente introduzir — como sucede frequentemente e como, de facto, sucedeu no caso presente, pelo menos quanto ao ponto

25 — Acórdãos de 10 de Janeiro de 1992, Kühn (C-177/90, Colect., p. I-35, n.º 14), e de 29 de Outubro de 1998, Zaninotto (C-375/96, Colect., p. I-6629, n.º 50).

26 — Acórdão de 10 de Março de 2005, Espanha/Conselho (C-342/03, Colect., p. I-1975, n.º 47, e jurisprudência aí citada).

que aqui interessa — alterações (mesmo profundas) à proposta [27].

78. Também não é relevante o facto de no nono considerando da directiva o Conselho ter feito uma referência expressa à comunicação, porque evidentemente isto não significa que a directiva tenha «recebido» e portanto dado valor normativo a todas as afirmações contidas na mesma comunicação, confirmando assim, de qualquer modo, as presumíveis «expectativas» criadas à República Helénica com base em tal comunicação.

79. Conforme já recordei (n.º 61), com efeito, no decurso do processo legislativo o Conselho alterou, e precisamente no ponto que aqui interessa, a estratégia descrita na comunicação, de modo que esta apenas deve considerar-se válida, no plano normativo, na parte efectivamente recebida no texto definitivo da directiva.

80. Assim, não podia fundar-se na proposta (e na estratégia subjacente), enquanto tal, qualquer expectativa merecedora de protecção jurídica.

27 — V., neste sentido, acórdão de 11 de Julho de 1985, Salerno/ /Comissão e Conselho (87/77 e 130/77, 22/83, 9/84 e 10/84, Recueil, p. 2523), onde se declara que «uma resolução do Parlamento não tem natureza vinculativa e não pode gerar a confiança legítima que se espera das instituições» (n.º 59).

81. Entendo, portanto, dever concluir necessariamente que também o argumento baseado na confiança legítima é infundado.

Quanto ao princípio da proporcionalidade

82. O Governo grego alega finalmente que na referida comunicação a Comissão tinha afirmado que a estratégia que a Comunidade tinha adoptado para combater a acidificação deveria ter comportado medidas economicamente racionais que tivessem em conta a relação custos/eficácia. Da decisão impugnada, ao invés, resultam para a República Helénica custos excessivos relativamente às vantagens que daí derivam para o ambiente. Isto constitui uma violação do princípio da proporcionalidade, princípio que a Comissão estava obrigada a respeitar no exercício do poder discricionário que, segundo o governo recorrente, a directiva lhe atribui.

83. Ora, uma vez que da análise que antecede decorre que ao adoptar a decisão impugnada a Comissão se limitou a aplicar a única interpretação possível da segunda condição estabelecida na directiva para

efeitos da concessão da derrogação, parece-me que a avaliação da proporcionalidade acaba por dizer respeito, na realidade, mais à própria directiva do que à decisão.

84. Isto é de resto confirmado indirectamente pelo próprio governo recorrente. Com efeito, caso o Tribunal de Justiça considere, como sugiro, que a directiva impõe à Comissão que recuse a derrogação sem tomar em consideração a relação custos/eficácia, aquele governo pede que a directiva seja declarada inaplicável, nos termos do artigo 241.º CE, por violar o princípio da proporcionalidade.

85. A Comissão e o Conselho contestam, todavia, a admissibilidade desta parte do recurso porque, segundo dizem, o Governo grego não indicou de modo claro e preciso os fundamentos invocados em apoio da excepção de ilegalidade.

86. Entendo contudo que, ainda que muito sucintamente, o Governo grego indicou na petição de recurso as razões pelas quais a directiva deveria ser declarada inaplicável nos termos do artigo 241.º CE. Com efeito, alegou a violação do princípio da proporcionalidade pelo legislador comunitário na medida em que as condições previstas para a derrogação não respeitariam os critérios de racionalidade económica aos quais se refere a comunicação sobre a acidificação.

87. Creio, portanto, que se poderá considerar de qualquer modo satisfeita a condição da fundamentação, mesmo à luz da jurisprudência do Tribunal de Justiça segundo a qual «as condições de forma estabelecidas no artigo 38.º do Regulamento de Processo» mostram-se preenchidas se forem indicados «com suficiente clareza os princípios jurídicos que terão sido violados» [28].

88. Posto isto, devo contudo acrescentar desde já que, no caso de se decidir pela admissibilidade, a excepção afigura-se-me improcedente quanto ao mérito. Com efeito, o Governo grego baseia a violação do princípio da proporcionalidade no facto de em algumas passagens da comunicação sobre a acidificação a Comissão ter observado que relativamente a alguns Estados-Membros, entre os quais a Grécia, a redução do teor de enxofre dos fuelóleos pesados podia não ser uma opção válida sob o aspecto dos custos.

89. Ora, como já foi observado nos n.os 77 a 79, as apreciações contidas na comunicação

28 — Acórdão de 15 de Dezembro de 1966, Serio (62/65, Recueil, p. 813, Colect. 1965-1968, p. 539).

não foram inteiramente aceites pelo Conselho no momento da adopção da directiva. Portanto, a avaliação da proporcionalidade deverá ser efectuada exclusivamente com base no que está previsto na directiva.

90. Para tal, basta apenas recordar que «segundo jurisprudência constante, a fim de definir se uma disposição de direito comunitário está em conformidade com o princípio da proporcionalidade, é necessário verificar se os meios que aplica são aptos para realizar o objectivo a atingir e se não ultrapassam aquilo que é necessário para o atingir» [29].

91. Quanto ao primeiro aspecto, já recordei várias vezes que o objectivo da directiva é reduzir as emissões de dióxido de enxofre. Uma vez que, como se afirma no oitavo considerando, «o enxofre [...] é desde há décadas considerado a fonte dominante [daquelas emissões] que são uma das causas principais das 'chuvas ácidas'», parece-me claro que uma condição restritiva para a derrogação da limitação do teor de enxofre nos fuelóleos pesados pode ser considerada apta, em si mesma, para atingir o objectivo indicado.

92. Quanto ao carácter necessário da condição nos limites restritivos previstos pelo Conselho, parece-me que a apreciação efectuada por este último vem bem explicitada nos considerandos da directiva, em particular no décimo considerando, que não figurava na proposta de directiva e que parece precisamente pretender aludir ao princípio da proporcionalidade.

93. Com efeito, lê-se nesse considerando que «os estudos demonstraram que os benefícios da redução das emissões de enxofre através da redução do teor de enxofre nos combustíveis serão, muitas vezes, consideravelmente mais importantes que os custos para a indústria resultantes da presente directiva e que a tecnologia necessária para a redução do nível de enxofre nos combustíveis líquidos existe e se encontra bem implantada». A isto acrescenta o décimo quinto considerando que se deverão prever derrogações para os Estados-Membros ao limite fixado para o teor de enxofre «quando as condições ambientais o permitam», isto é, conforme vem especificado no artigo 3.º, n.º 2, quando, designadamente, não se verifique qualquer contribuição para que sejam excedidas as cargas críticas noutros Estados-Membros.

29 — V., *ex multis*, acórdãos de 14 de Julho de 1998, Safety Hi-Tech (C-284/95, Colect., p. I-4301, n.º 57), e de 13 de Maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-233/94, Colect., p. I-2405, n.º 54).

94. Portanto, como observa a Comissão, ao prever o limite do teor de enxofre dos fuelóleos pesados, o Conselho tomou em consideração as exigências ligadas ao princípio da proporcionalidade, configurando as concessões da derrogação nos limites, realmente bastante restritivos, várias vezes referidos. Isto, evidentemente, também em consideração do facto de a política da Comunidade no domínio do ambiente se basear no princípio da precaução (artigo 174.° CE) e desta forma «quando subsistam incertezas quanto à existência ou alcance de riscos para a saúde das pessoas, as instituições podem adoptar medidas de protecção sem terem de esperar que a realidade e a gravidade de tais riscos sejam plenamente demonstradas» [30].

95. É certo que, como observou a própria Comissão noutra ocasião [31], mesmo as medidas baseadas no princípio da precaução não podem ignorar as exigências ligadas ao princípio da proporcionalidade, mas a apreciação desta deve ser efectuada com referência ao nível de protecção previsto pelo legislador; e como se viu, este último optou, no caso presente, por um nível de protecção bastante elevado.

96. Por outro lado, o próprio Tribunal de Justiça sublinhou que, tendo em conta o amplo poder discricionário de que goza o Conselho para a realização dos objectivos da política da Comunidade no domínio do ambiente, «a fiscalização judicial deve necessariamente limitar-se à questão de saber se [...] o Conselho cometeu um erro de apreciação manifesto» [32].

97. Contudo, não considero demonstrado tal erro de apreciação no caso presente. Com efeito, mesmo que a recusa da derrogação implique um maior custo para a Grécia, deve considerar-se que a finalidade de evitar agravamentos do excedente das cargas críticas noutros Estados-Membros, que já as têm elevadas, pode legitimamente justificar a medida restritiva em causa e as suas consequências [33].

98. Com base nestas considerações, entendo que a directiva não viola o princípio da proporcionalidade e, portanto, a excepção de ilegalidade deve ser julgada improcedente.

30 — Acórdãos de 5 de Maio de 1998, National Farmers' Union e o. (C-157/96, Colect., p. I-2211, n.° 63), e Reino Unido/Comissão (C-180/96, Colect., p. I-2265, n.° 99).

31 — Comunicação da Comissão sobre o princípio da precaução, de 2 de Fevereiro de 2000, COM(2000) 1 final, secção 6.3.1.

32 — Acórdão Safety HI-TECH, já referido, n.° 37.

33 — V. acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.° 17), e de 17 de Julho de 1997, Affish (C-183/95, Colect., p. I-4315, n.° 42).

V — Quanto às despesas

99. Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Uma vez que a Comissão pediu a condenação da República Helénica e esta foi vencida quanto aos fundamentos alegados, este Estado-Membro deve ser condenado a suportar as suas despesas e as da Comissão. Nos termos do artigo 69.°, n.° 4, do mesmo regulamento, os Estados-Membros e as instituições que intervenham no processo devem suportar as respectivas despesas. Assim, o Conselho, interveniente, suportará as suas despesas.

VI — Conclusões

À luz das considerações expostas, proponho ao Tribunal de Justiça que declare:

«1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Helénica é condenada nas despesas efectuadas pela Comissão.

3) O Conselho suportará as suas próprias despesas.»