CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL JÁN MAZÁK apresentadas em 28 de Outubro de 2010 [1]

1. Com a presente acção [2], intentada com base no artigo 226.º CE (actual artigo 258.º TFUE), a Comissão da Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República de Malta, ao não proceder à substituição dos sistemas de protecção contra incêndios e dos extintores que contêm halons para utilizações não críticas a bordo de navios, nem à recuperação desses halons, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, n.º 4, alínea v), e 16.º do Regulamento (CE) n.º 2037/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho de 2000, relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono [3].

2. Baseando-se numa interpretação diferente das disposições pertinentes do Regulamento n.º 2037/2000 e, em particular, da expressão «[u]tilizações críticas dos halons [...] para tornar inertes os espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis [...] em cargueiros existentes» que consta do anexo VII do referido regulamento, a República de Malta concluiu que a acção da Comissão não era fundada devendo ser julgada improcedente.

Quadro jurídico

3. O Regulamento n.º 2037/2000 faz parte de uma cadeia de regulamentos sucessivos [4] através dos quais a Comunidade cumpriu as suas obrigações ao abrigo da Convenção de Viena para a Protecção da Camada de Ozono [5] e do Protocolo de Montreal relativo às Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozono [6], de que é signatária [7]. Apesar de o referido

1 — Língua original: francês.

2 — No que diz respeito à fase pré-contenciosa do processo basta constatar que, no caso em apreço, a mesma se desenrolou de acordo com o artigo 226.º CE. Não foi invocado nenhum argumento destinado a contestar a legalidade desta fase do processo no Tribunal de Justiça.

3 — JO L 244, p. 1.

4 — O Regulamento n.º 2037/2000 foi precedido do Regulamento (CEE) n.º 3322/88 do Conselho, de 14 de Outubro de 1988, relativo a certos clorofluorocarbonos e halons que empobrecem a camada de ozono (JO L 297, p. 1), do Regulamento (CEE) n.º 594/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991, relativo a substâncias que empobrecem a camada de ozono (JO L 67, p. 1), e do Regulamento (CE) n.º 3093/94 do Conselho, de 15 de Dezembro de 1994, relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono (JO L 333, p. 1).

5 — JO 1988, L 297, p. 10.

6 — JO 1988, L 297, p. 21.

7 — Decisão do Conselho, de 14 de Outubro de 1988, relativa à aprovação da Convenção de Viena para a Protecção da Camada de Ozono e do Protocolo de Montreal relativo às Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozono (JO L 297, p. 8).

regulamento actualmente já não estar em vigor, por, a partir de 1 de Janeiro de 2010, ter sido revogado e substituído pelo Regulamento (CE) n.º 1005/2009 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Setembro de 2009, relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono [8], continua a ser o regulamento aplicável ao período relevante para efeitos do presente processo.

4. O artigo 4.º do Regulamento n.º 2037/2000, epigrafado «Controlo da colocação no mercado e da utilização de substâncias regulamentadas», enuncia, no seu n.º 1, a proibição geral de colocação no mercado e de utilização de um determinado número de substâncias regulamentadas, entre as quais figuram os halons.

5. O artigo 4.º, n.ºs 4 e 5, do Regulamento n.º 2037/2000, prevê excepções à proibição em questão. No que diz respeito aos sistemas de protecção contra incêndios e aos extintores que contêm halons, que interessam ao presente caso, está prevista uma excepção limitada no tempo, no referido artigo 4.º, n.º 4, alínea v). Esta disposição tem a seguinte redacção:

«Excepto no que se refere às utilizações enumeradas no anexo VII, os sistemas de protecção contra incêndios e os extintores que contenham halons serão substituídos até 31 de Dezembro de 2003, sendo os halons recuperados nos termos do artigo 16.º»

6. O anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000, relativo às utilizações críticas dos halons, que derroga o princípio da limitação temporal das excepções à proibição geral da colocação no mercado e da utilização dos halons em sistemas de protecção contra incêndios e extintores, tem a seguinte redacção:

«Utilização do halon 1301:

[…]

— para tornar inertes os espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis nos sectores militar, do petróleo, do gás e petroquímico, e em cargueiros existentes,

[…]

Utilização de halon 2402 em Chipre, na República Checa, na Estónia, na Hungria, na Letónia, na Lituânia, em Malta, na Polónia, na Eslováquia e na Eslovénia:

[…]

8 — JO L 286, p. 1.

— para tornar inertes espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos e/ou gases inflamáveis nos sectores militar, do petróleo, do gás e petroquímico e em cargueiros existentes,

[…].»

7. O artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2037/2000 dispõe o seguinte:

«As substâncias regulamentadas contidas em

[…]

— sistemas de protecção contra incêndios e extintores

serão recuperadas para destruição através de tecnologias aprovadas pelas partes ou outras tecnologias de destruição ecologicamente aceitáveis ou para reciclagem ou valorização durante as operações de assistência e manutenção do equipamento, bem como antes de este ser desmantelado ou definitivamente destruído.»

8. O artigo 2.º do Acto relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia [9] dispõe que «[a] partir da data da adesão, as disposições dos Tratados originários e os actos adoptados pelas [i]nstituições e pelo Banco Central Europeu antes da adesão vinculam os novos Estados-Membros e são aplicáveis nesses Estados nos termos desses Tratados e do presente [a]cto».

9. Uma vez que o referido Acto de adesão não previu nenhuma medida de transição no que respeita à aplicação do Regulamento n.º 2037/2000 à República de Malta, as obrigações que lhe incumbem por força do referido regulamento, entre as quais figura igualmente a obrigação de substituir os sistemas de protecção contra incêndios e extintores que contêm halons e de recuperar halons, produzem efeito a partir de 1 de Maio de 2004.

Apreciação

10. Ainda que não se trate, no caso em apreço, da primeira acção da Comissão baseada

9 — JO 2003, L 236, p. 33.

no Regulamento n.º 2037/2000 [10], é a primeira vez que o alegado incumprimento consiste numa violação da proibição geral de colocação no mercado e de utilização de halons prevista no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2037/2000 e, mais precisamente, da obrigação de substituir, no caso da República de Malta antes de 1 de Maio de 2004, os sistemas de protecção contra incêndios e os extintores que contenham halons e de recuperar estes últimos, decorrente do artigo 4.º, n.º 4, alínea v), do Regulamento n.º 2037/2000.

11. Como já indiquei no âmbito da apresentação do Regulamento n.º 2037/2000, o seu artigo 4.º, n.º 4, alínea v), prevê uma excepção limitada no tempo à proibição geral de colocação no mercado e de utilização de halons, aplicável aos sistemas de protecção contra incêndios e extintores que contenham halons. Contudo, na própria referida excepção prevê-se que a sua limitação temporal não é aplicável aos casos de utilização de halons enumerados no anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000. Tal facto significa que a utilização de sistemas de protecção contra incêndios e de extintores que contenham halons é autorizada mesmo após a data-limite, ou seja, no caso da República de Malta, 1 de Maio de 2004, se a utilização de halon puder ser considerada uma utilização crítica na acepção do anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000.

12. Segundo jurisprudência assente, numa acção por incumprimento, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado e fornecer ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação, por este, da existência desse incumprimento, não podendo a Comissão basear-se numa qualquer presunção [11]. Daqui decorre que, no caso em apreço, para que a acção da Comissão pudesse ter sucesso cumpria-lhe demonstrar, em primeiro lugar, que, depois de 1 de Maio de 2004, os navios que arvoram pavilhão de Malta estavam equipados com sistemas de protecção contra incêndios e com extintores que contêm halons e, em segundo lugar, que não se tratava de uma utilização crítica de halons destinada a tornar inertes os espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis em cargueiros existentes, na acepção do anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000 e, mais concretamente, na acepção do terceiro travessão das disposições relativas ao halon 1301 e do terceiro travessão das disposições relativas ao halon 2402, constantes do anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000.

10 — No total, a Comissão intentou sete acções baseadas no Regulamento n.º 2037/2000. Desistiu de duas delas (despachos do presidente do Tribunal de Justiça, de 8 de Agosto de 2006, Comissão/Irlanda, C-425/05, e de 4 de Agosto de 2008, Comissão/Chipre, C-490/07), tendo cinco outras dado lugar a um acórdão do Tribunal de Justiça (acórdãos de 26 de Outubro de 2004, Comissão/Irlanda, C-406/03; de 7 de Julho de 2005, Comissão/Itália, C-214/04; de 14 de Julho de 2005, Comissão/Itália, C-79/05; de 14 de Dezembro de 2006, Comissão/Grécia, C-390/05, e de 3 de Abril de 2008, Comissão/Bélgica, C-522/06).

11 — V., nomeadamente, acórdão de 10 de Junho 2010, Comissão/Portugal (C-37/09, n.º 28 e jurisprudência referida).

13. No que diz respeito à existência de navios que arvoram pavilhão de Malta equipados com sistemas de protecção contra incêndios e com extintores que contêm halons, a República de Malta e a Comissão estão de acordo quanto ao facto de, no termo do prazo definido no parecer fundamentado dirigido à República de Malta, alguns navios que arvoram pavilhão de Malta estarem equipados com sistemas de protecção contra incêndios e com extintores que continham halons.

14. Contudo, as partes opõem-se quanto à questão de saber se a utilização de halons a bordo destes navios pode ser considerada uma utilização não crítica, o que implicaria a desconformidade da utilização dos sistemas de protecção contra incêndios e de extintores a bordo dos navios com as exigências do Regulamento n.º 2037/2000, ou se, antes, se trata de uma utilização crítica dos halons para tornar inertes os espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis, na acepção do anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000, o que implicaria que a utilização de sistemas de protecção contra incêndios e de extintores a bordo dos navios é conforme ao referido regulamento.

15. No que diz respeito aos cargueiros existentes, a Comissão considera que desde a entrada em vigor do Regulamento n.º 2037/2000, só existem duas situações susceptíveis de serem qualificadas de utilizações críticas de halons «para tornar inertes os espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis», concretamente, em primeiro lugar, a inertização das cisternas de petróleo e, em segundo lugar, a inertização da maquinaria associada à bombagem automática das farinhas para o interior ou para o exterior do porão de um navio. Segundo a Comissão, nessas situações a inertização é necessária para evitar explosões a bordo de navios-cisterna que transportam petróleo bruto ou produtos petrolíferos refinados, ou a bordo de navios que transportam farinha, devido à acumulação de poeira de farinha.

16. A República de Malta admitiu que esse não é o caso de determinados navios que arvoram pavilhão de Malta equipados com sistemas de protecção contra incêndios e com extintores que contêm halons. Defende, todavia, que, no caso dos navios em causa, se trata contudo de uma utilização de halon «para tornar inertes os espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis». A demandada esteve sempre em desacordo com a interpretação da formulação «utilizações críticas dos halons […] para tornar inertes os espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis […] em cargueiros existentes» feita pela Comissão.

17. Segundo a República de Malta, a interpretação feita pela Comissão constitui uma restrição arbitrária e injustificada do âmbito de aplicação do terceiro travessão relativo ao halon 1301 e do terceiro travessão relativo ao halon 2402, do anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000. Considera que a utilização dos

halons 1301 e 2402 nas partes de máquinas com motores a combustão, nas caldeiras a gasóleo para aquecimento ou nas unidades e geradores alimentados a gasóleo para aquecimento, nas câmaras das bombas de carga e nos outros compartimentos semelhantes de navios construídos antes de 1 de Outubro de 1994 deve igualmente ser considerada como utilização crítica, na acepção das disposições citadas no anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000. A República de Malta alega que, no caso de todos os navios que arvoram pavilhão de Malta equipados com sistemas de protecção contra incêndios e com extintores que contêm halons, se trata de uma utilização de halon que é conforme a tal interpretação.

18. A Comissão refere-se, por sua vez, à expressão «para tornar inertes» que consta da formulação controvertida do terceiro travessão relativo ao halon 1301 e do terceiro travessão relativo ao halon 2402 do anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000.

19. Baseando-se numa definição do termo «tornar inerte» segundo a qual este último corresponde à «libertação antecipada de halon, em reacção a um risco de incêndio ou de explosão num espaço ocupado, potencialmente inflamável e perigoso, com uma concentração tal que a atmosfera do local já não pode suportar a combustão», a Comissão alega que a utilização dos halons 1301 e 2402 nos cargueiros só pode ser considerada uma utilização crítica se esses halons forem utilizados num sistema de protecção de incêndios concebido para tornar inertes os espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis, ou seja, se são utilizados num sistema concebido para libertar o halon antes do início de uma combustão ou de uma explosão numa atmosfera que, além do mais, é inflamável ou explosiva, ou para as evitar. Todo o sistema concebido para libertar halon em reacção à detecção de um incêndio é um sistema de extinção e não um sistema de inertização, não decorrendo, por conseguinte, do conceito de utilizações críticas dos halons em cargueiros.

20. A Comissão alega que apesar de na contestação a República de Malta ter afirmado que a utilização de halons a bordo dos navios que arvoram pavilhão de Malta visa especificamente «tornar inertes» os espaços ocupados, em resposta ao parecer fundamentado, a República de Malta declarou que o halon era utilizado como meio de «extinção de incêndios».

21. A este respeito, a República de Malta responde que a distinção entre tornar inerte e extinguir feita pela Comissão é artificial e rebuscada, dado que, no essencial, o processo de extinção está compreendido no processo de inertização, em particular quando é

utilizado o mesmo agente. De facto, a inertização é o resultado inevitável e normal da extinção quando são utilizados halons.

22. Resulta do acima exposto que a questão crucial é a de saber se a Comissão fez prova bastante de que a utilização crítica do halon para tornar inertes os espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis em cargueiros existentes, na acepção do terceiro travessão relativo ao halon 1301 e do terceiro travessão relativo ao halon 2402, do anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000, apenas diz respeito à inertização dos navios-cisterna petroleiros e à inertização da maquinaria associada à bombagem automática das farinhas para o interior ou para o exterior do porão de um navio, e que, contrariamente à utilização de um sistema de inertização, a utilização de um sistema de extinção não é abrangida pelo âmbito de aplicação das referidas disposições. Se tal fosse o caso, a República de Malta teria efectivamente cometido o incumprimento de que é acusada, dado que ela própria admite que, entre os navios que arvoram pavilhão de Malta equipados com sistemas de protecção contra incêndios e com extintores que contêm halons, existem cargueiros que não são navios-cisterna petroleiros e que não utilizam halon para a inertização da maquinaria associada à bombagem automática das farinhas para o interior ou para o exterior do porão de um navio.

23. Impõe-se constatar que a abordagem da Comissão quanto ao sentido da formulação «utilizações críticas dos halons [...] para tornar inertes os espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis [...] em cargueiros existentes» não mudou desde a entrada em vigor do Regulamento n.º 2037/2000. Tal não significa, no entanto, que a posição da Comissão seja correcta.

24. Em apoio da sua interpretação da formulação «utilizações críticas dos halons [...] para tornar inertes os espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis [...] em cargueiros existentes», a Comissão invoca uma prática seguida no sector dos cargueiros segundo a qual, normalmente, o halon não é instalado nos cargueiros para inertização, excepto em dois casos particulares, concretamente, a sua utilização para inertização dos navios-cisterna petroleiros e para a inertização da maquinaria associada à bombagem automática das farinhas para o interior ou para o exterior de um porão de um navio.

25. Contudo, impõe-se constatar que a Comissão não apresentou o mínimo elemento, como por exemplo dados estatísticos ou peritagens, susceptível de provar que é realmente essa a situação no sector dos cargueiros. A Comissão limitou-se a invocar exclusivamente a prática seguida no sector dos cargueiros sem, todavia, explicar de que modo

examinou a existência de tal prática e em que Estados-Membros [12].

26. Para se pronunciar a respeito da justeza, em primeiro lugar, da afirmação da Comissão nos termos da qual o halon só é utilizado, nos cargueiros existentes, para tornar inertes os espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis nos navios-cisterna petroleiros e nos cargueiros equipados com uma maquinaria associada à bombagem automática das farinhas para o interior ou para o exterior do porão de um navio e, em segundo lugar, da exclusão dos sistemas de extinção do âmbito de aplicação do terceiro travessão relativo ao halon 1301 e do terceiro travessão relativo ao halon 2402 do anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000, o Tribunal de Justiça precisaria de ter conhecimentos técnicos de que não dispõe [13].

27. Considero que, na falta de elementos técnicos fornecidos pela Comissão, o Tribunal de Justiça não deve tomar posição a respeito da sua afirmação, já que, por maioria de razão, a defesa do Estado-Membro em causa se baseia em argumentos de carácter mais técnico do que jurídico.

28. Por conseguinte, o conteúdo dos autos apresentados no Tribunal de Justiça não permite apreciar se a acção da Comissão é ou não procedente.

29. Isso significa que, no caso em apreço, a Comissão não cumpriu as suas obrigações em matéria de prova e, portanto, não conseguiu demonstrar o incumprimento imputado à República de Malta.

30. Atendendo ao acima exposto considero que a acção da Comissão deve ser julgada improcedente.

12 — A este respeito, deve reconhecer-se uma certa pertinência ao argumento da República de Malta baseado no facto de, mesmo que a Comissão pudesse efectivamente demonstrar, com base em elementos empíricos, que a «grande maioria» dos cargueiros utiliza exclusivamente o halon nos dois casos referidos, daí não resultar que a expressão controvertida que figura no anexo VII não visa as referidas situações.

13 — A este respeito, acrescento que, ainda que o juiz em causa dispusesse dos conhecimentos técnicos necessários, facto que não é de excluir, não poderia servir-se deles para se pronunciar sobre um processo dado que o seu papel consiste em julgar processos utilizando os seus conhecimentos jurídicos e não os seus eventuais conhecimentos técnicos no domínio a que está ligado o objecto do litígio.

Conclusão

31. À luz das considerações precedentes, proponho ao Tribunal de Justiça que declare:

«1) A acção é julgada improcedente.

2) A Comissão Europeia é condenada nas despesas.»