ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

6 de Novembro de 2008 *

No processo C-405/07 P,

que tem por objecto um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância nos termos do artigo 56.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, interposto em 30 de Agosto de 2007,

Reino dos Países Baixos, representado por M. de Grave e C. Wissels, na qualidade de agentes,

recorrente,

sendo a outra parte no processo:

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Patakia, A. Alcover San Pedro e H. van Vliet, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida em primeira instância,

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, presidente de secção, K. Schiemann, P. Kūris, L. Bay Larsen e C. Toader (relatora), juízes,

advogada-geral: J. Kokott,
secretário: R. Grass,

vistos os autos,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 17 de Julho de 2008,

profere o presente

Acórdão

1 Com o seu recurso, o Reino dos Países Baixos pede a anulação do acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 27 de Junho de 2007, Países Baixos/Comissão (T-182/06, Colect., p. II-1983, a seguir «acórdão recorrido»), através do qual este julgou improcedente o pedido de anulação da Decisão 2006/372/CE da Comissão, de 3 de Maio de 2006, relativa ao projecto de disposições nacionais notificado pelo Reino dos Países Baixos, por força do n.º 5 do artigo 95.º [CE], que fixa os limites das emissões de partículas dos veículos equipados com motores Diesel (JO L 142, p. 16, a seguir «decisão controvertida»).

Quadro jurídico

2 A Directiva 98/69/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1998, relativa às medidas a tomar contra a poluição do ar pelas emissões provenientes dos veículos a motor e que altera a Directiva 70/220/CEE (JO L 350, p. 1), fixa, no ponto 5.3.1.4 do seu anexo I, um valor-limite de concentração de massa de partículas (PM) de 25 mg/km para veículos a motor Diesel abrangidos, por um lado, pela categoria M (viaturas particulares), definidos na secção A do anexo II da Directiva 70/156/CEE do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1970, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à recepção dos veículos a motor e seus reboques (JO L 42, p. 1; EE 13 F1 p. 174) — com excepção dos veículos cuja massa máxima seja superior a 2 500 kg —, e, por outro, pela categoria N1, classe I (veículos comerciais com um peso máximo autorizado de 1 305 kg).

3 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 98/69:

«[…] os Estados-Membros não podem, por motivos relacionados com a poluição do ar por emissões de veículos a motor:

— recusar a homologação CE nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Directiva 70/156/CEE, nem,

— recusar a homologação de âmbito nacional, nem,

— proibir a matrícula, a venda ou a entrada em circulação de veículos nos termos do artigo 7.º da Directiva 70/156/CEE,

se os mesmos satisfizerem os requisitos da Directiva 70/220/CEE [do Conselho, de 20 de Março de 1970, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes às medidas a tomar contra a poluição do ar pelos gases provenientes dos motores de ignição comandada que equipam os veículos a motor (JO L 76, p. 1; EE 13 F1 p. 195)], alterada pela presente directiva.»

4 O Regulamento (CE) n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Junho de 2007, relativo à homologação dos veículos a motor no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 5 e Euro 6) e ao acesso à informação relativa à reparação e manutenção de veículos (JO L 171, p. 1), substituirá, nomeadamente, a partir de 2 de Janeiro de 2013, as Directivas 70/220 e 98/69. No quadro 1 do seu Anexo I, aprova a norma de emissão Euro 5 que prevê uma diminuição do valor-limite para a concentração de massa de partículas (PM) para 5 mg/km para todas as categorias e classes de veículos constantes desse quadro. No que diz respeito aos veículos incluídos nas categorias M e N1, classe I, esse novo valor-limite será obrigatório, segundo o disposto no artigo 10.º, n.ºs 2 e 3, do Regulamento n.º 715/2007, a partir de 1 de Setembro de 2009 para os novos tipos de veículos e a partir de 1 de Janeiro de 2011 para os novos veículos.

5 Nos termos do segundo e décimo segundo considerandos da Directiva 96/62/CE do Conselho, de 27 de Setembro de 1996, relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente (JO L 296, p. 55):

«[…] para proteger o ambiente como um todo, assim como a saúde humana, é necessário evitar, impedir ou reduzir as concentrações dos poluentes atmosféricos nocivos e estabelecer valores-limite e/ou limiares de alerta para os níveis de poluição do ar ambiente;

[…]

[…] para proteger o ambiente como um todo, assim como a saúde humana, é necessário que os Estados-Membros tomem medidas sempre que os valores-limite forem excedidos, de modo a respeitar estes valores dentro dos prazos fixados».

6 O artigo 7.º da Directiva 96/62, intitulado «Melhoramento da qualidade do ar ambiente — Requisitos gerais», dispõe:

«1. Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para garantir a observância dos valores-limite.

2. As acções empreendidas para realizar os objectivos da presente directiva devem:

[…]

b) Não infringir a legislação comunitária relativa à protecção da segurança e saúde dos trabalhadores no local de trabalho;

c) Não produzir efeitos negativos e relevantes no ambiente dos outros Estados-Membros.

3. Os Estados-Membros devem estabelecer planos de acções a tomar de imediato para os casos de risco de ultrapassagem dos valores-limite e/ou dos limiares de alerta, a fim de reduzir o risco de ultrapassagem e limitar a sua duração. Estes planos podem prever, conforme o caso, medidas de controlo e, se necessário, de suspensão das actividades, inclusive do trânsito automóvel, que contribuam para a ultrapassagem dos valores-limite.»

7 Por força do artigo 8.º, n.º 3, da Directiva 96/62, nas zonas e aglomerações em que os níveis de um ou mais poluentes são superiores ao valor-limite acrescido da margem de tolerância, os Estados-Membros devem tomar medidas para garantir que seja elaborado ou aplicado um plano ou programa destinado a fazer cumprir o valor-limite dentro do prazo fixado. Segundo essa disposição, este plano ou programa incluirá, pelo menos, as informações enumeradas no anexo IV dessa directiva. Entre estas figuram, nos pontos 5 e 6 do referido anexo, informações sobre a origem da poluição, nomeadamente, a lista das principais fontes de emissão responsáveis pela poluição, bem como uma análise da situação incluindo esclarecimentos respeitantes, nomeadamente, aos factores responsáveis pela poluição como o transporte, compreendendo este último factor os transportes transfronteiriços.

8 O artigo 8.º, n.º 6, da Directiva 96/62 estabelece:

«Sempre que, na sequência de poluição significativa com origem noutro Estado-Membro, o nível de um poluente for superior, ou tender a ser superior, ao valor-limite acrescido da margem de tolerância, ou, eventualmente, ao limiar de alerta, os Estados-Membros interessados consultar-se-ão mutuamente para dar remédio à situação. A Comissão poderá assistir a essas consultas.»

9 Por força do artigo 11.º, n.º 1, alínea a), i), da Directiva 96/62, os Estados-Membros darão a conhecer à Comissão o surgimento de níveis de poluição acima dos valores-limite acrescidos da margem de tolerância, no prazo de nove meses após o final de cada ano.

10 A Directiva 96/62 não determina por si própria os valores-limite, mas indica, no seu artigo 4.º, em conjugação, respectivamente, com os seus anexos I e II, os poluentes atmosféricos para os quais estes valores devem ser fixados, bem como os factores a tomar em conta nessa fixação. Entre esses factores figura o grau de exposição das populações aos referidos poluentes.

11 Os valores-limite para as partículas finas, e nomeadamente para as PM10 são fixados pela Directiva 1999/30/CE do Conselho, de 22 de Abril de 1999, relativa a valores-limite para o dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo no ar ambiente (JO L 163, p. 41). As PM10 são definidas no artigo 2.º, n.º 11, desta directiva como partículas em suspensão susceptíveis de passar através de um filtro selectivo com 50% de eficiência para um diâmetro aerodinâmico de 10 μm.

12 O artigo 5.º, n.º 1, da Directiva 1999/30 dispõe:

«Os Estados-Membros adoptarão as medidas necessárias para garantir que as concentrações de PM10 no ar ambiente, avaliadas nos termos do artigo 7.º, não excedam os valores-limite estabelecidos na secção I do anexo III, a partir das datas nela fixadas.

As margens de tolerância especificadas na secção I do anexo III cumprirão o disposto no artigo 8.º da Directiva 96/62/CE.»

13 O anexo III da Directiva 1999/30 fixa os valores-limite e as margens de tolerância aplicáveis às partículas PM10 para duas fases sucessivas indicando, para cada uma delas, a data em que o valor-limite deve ser respeitado. Assim, os valores e as margens previstas para a primeira fase são juridicamente obrigatórios a partir de 1 de Janeiro de 2005.

14 A Directiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa (JO L 152, p. 1), substituirá, por força do seu artigo 31.º e a partir de 2010, nomeadamente, as Directivas 96/62 e 1999/30. Segundo o artigo 22.º, n.º 2, da Directiva 2008/50, caso, numa determinada zona ou aglomeração, os valores-limite fixados para as PM10 não possam ser respeitados devido às características de dispersão específicas do local, a condições climáticas desfavoráveis ou a factores transfronteiriços, o Estado-Membro é dispensado, até 11 de Junho de 2011, da obrigação de aplicar aqueles valores-limite, desde que cumpra certas condições.

Antecedentes do litígio

15 Por carta de 2 de Novembro de 2005, o Reino dos Países Baixos notificou à Comissão, de harmonia com o disposto no artigo 95.º, n.º 5, CE, a sua intenção de adoptar um decreto com vista a submeter, a partir de 1 de Janeiro de 2007 e por derrogação das disposições da Directiva 98/69, os veículos novos equipados com motor Diesel das categorias M1 e N1, classe I, a um valor-limite de emissão de partículas de 5 mg/km.

16 Em apoio do seu pedido, o Reino dos Países Baixos precisou que os valores-limite de concentração de partículas, fixados pela Directiva 1999/30, eram excedidos em várias partes do seu território e que, por essa razão, não se julgava em condições de respeitar as obrigações impostas por essa directiva. Sublinhou, nesse contexto, a forte densidade demográfica desse Estado-Membro e o grau de concentração das infra-estruturas mais elevado que noutros Estados-Membros, o que gera uma taxa superior de emissão de partículas por quilómetro quadrado. Os residentes estão, assim, muito expostos à poluição do ar devido, nomeadamente, à proximidade imediata das zonas de circulação automóvel e das zonas residenciais. Além disso, uma parte importante da poluição provém dos Estados-Membros vizinhos, de modo que só 15% da média nacional de concentrações de partículas podem ser influenciados por normas nacionais de protecção do ambiente.

17 A fim de reduzir as concentrações de partículas, o Reino dos Países Baixos afirmou conceder uma prioridade à redução das emissões de partículas produzidas pelas viaturas particulares e pelos veículos comerciais, que são responsáveis por 70% das referidas emissões de origem rodoviária. A medida derrogatória notificada faz, assim, parte integrante de um dispositivo regulamentar que assenta, entre outras coisas, na promoção de veículos e de carburantes menos poluentes. Implica concretamente a instalação, nos veículos equipados com motor Diesel matriculados no Reino dos Países Baixos, de um filtro que reduza a quantidade de partículas presentes na fuligem do diesel.

18 Com efeito, referiu-se que o decreto notificado só seria aplicável aos veículos matriculados nos Países Baixos e que não alteraria em nada nem o processo de homologação CE nem as condições de matrícula dos veículos que obtivessem essa homologação noutros Estados-Membros. Em contrapartida, a polícia e as instâncias neerlandesas encarregadas da inspecção periódica poderão verificar, após a entrada em vigor do referido decreto, se a viatura particular ou o veículo comercial ligeiro está em condições de respeitar o novo valor-limite de emissão de 5 mg/km.

19 Por ofício de 23 de Novembro de 2005, a Comissão acusou a recepção da notificação do Reino dos Países Baixos e informou-o de que o prazo de seis meses fixado no artigo 95.º, n.º 6, CE, para decidir sobre os pedidos de derrogação, começara a correr em 5 de Novembro de 2005.

20 Em 8 de Fevereiro de 2006, foi comunicado à Comissão o relatório de avaliação da qualidade do ar nos Países Baixos relativo ao ano de 2004 (a seguir «relatório de avaliação relativo a 2004»), elaborado em aplicação da Directiva 96/62. A Comissão registou-o em 10 de Fevereiro seguinte.

21 Por ofício de 10 de Março de 2006, as autoridades neerlandesas informaram a Comissão da existência de um relatório elaborado em Março de 2006 pela Milieu- en Natuurplanbureau [Agência de Avaliação do Ambiente neerlandesa (MNP)], intitulado «Nieuwe inzichten in de omvang van de fijnstofproblematiek» (Novas indicações sobre a amplitude da problemática das partículas, a seguir «relatório da MNP»).

22 A fim de apreciar o bem-fundado dos argumentos avançados pelas autoridades neerlandesas, a Comissão pediu o parecer científico e técnico de um consórcio de consultores coordenado pela Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek [Organização neerlandesa para a investigação científica aplicada (TNO)]. Este organismo apresentou o seu relatório em 27 de Março de 2006 (a seguir «relatório da TNO»).

23 Através da decisão controvertida, a Comissão, em 3 de Maio de 2006, rejeitou o projecto notificado, pela razão de que os «Países Baixos não [tinham demonstrado] a existência

de um problema específico no que se refer[ia] à Directiva 98/69» e, de qualquer forma, «a medida notificada não [era] proporcional aos objectivos almejados».

Recurso no Tribunal de Primeira Instância e acórdão recorrido

24 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Primeira Instância em 12 de Julho de 2006, o Reino dos Países Baixos interpôs recurso de anulação da decisão controvertida, acompanhado de um pedido de tramitação acelerada.

25 Com o acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância, em processo de tramitação acelerada, negou provimento ao referido recurso. Para isso, rejeitou os dois primeiros fundamentos invocados pelo Reino dos Países Baixos, relativos à apreciação pela Comissão da existência de um problema específico nos Países Baixos.

26 Nos n.os 43 a 49 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância, em primeiro lugar, rejeitou o fundamento através do qual o Reino dos Países Baixos alegava que a Comissão violou o seu dever de diligência e o dever de fundamentação das decisões por, sem fornecer explicações para tal, não tomar em consideração, na sua apreciação da especificidade do problema da qualidade do ar ambiente nos Países Baixos, os dados que lhe dizem respeito atinentes ao ano de 2004. A Comissão admitira, nesse contexto, que, contrariamente ao que tinha afirmado no n.º 41 da decisão controvertida, o Reino dos Países Baixos tinha efectivamente procedido à apresentação oficial do seu relatório de avaliação relativo a 2004 antes da adopção da referida decisão.

27 O Tribunal de Primeira Instância declarou, nomeadamente, a esse propósito, nos n.os 44 a 46 do acórdão recorrido:

«44 Resulta contudo dos desenvolvimentos da [decisão controvertida] consagrados à questão da especificidade da qualidade do ar ambiente nos Países Baixos que os dados fornecidos pelas autoridades neerlandesas foram integrados no relatório da TNO. Em particular, na página 29 […] deste documento a TNO precisa que:

'Os dados preliminares comunicados pelo Reino dos Países Baixos a propósito das ultrapassagens em 2004 apresentam uma imagem diferente da de 2003. Em todas as zonas se verifica, quanto às PM10, a ultrapassagem de pelo menos um dos valores-limite acrescidos da margem de ultrapassagem.'

45 Além disso, a TNO, na página 29 do seu relatório, e a Comissão, no n.º 41 da [decisão controvertida], retomam determinadas constatações do [relatório da MNP].

46 Por fim, como resulta do n.º 42 da [decisão controvertida], foi igualmente perante as novas informações transmitidas pelo Governo neerlandês e constantes do relatório da MNP que a Comissão se recusou a dar por demonstrada a existência de um problema específico de respeito, pelo Reino dos Países Baixos, dos valores-limite de concentração de partículas fixados pela Directiva 1999/30.»

28 O Tribunal de Primeira Instância considerou, nos n.os 47 e 48 do acórdão recorrido, que, nestas condições, não se pode criticar a Comissão por não ter examinado os dados recentes que lhe tinha comunicado o Governo neerlandês e indicado as razões pelas quais não o fez.

29 O Tribunal de Primeira Instância rejeitou, em seguida, o fundamento consistente em demonstrar que a Comissão negara, sem razão, a existência de um problema específico de qualidade do ar ambiente nos Países Baixos.

30 No que respeita ao primeiro argumento, segundo o qual a Comissão fez uma aplicação errada do critério de especificidade nacional do problema, critério requerido pelo artigo 95.º, n.º 5, CE, ao exigir que o problema invocado afecte o Reino dos Países Baixos a título exclusivo, o Tribunal de Primeira Instância considerou, nos n.os 66 a 72 do acórdão recorrido, que esse argumento não tem suporte factual. A esse propósito, sublinhou, nomeadamente, que a decisão controvertida, como o relatório da TNO, faz referência à situação de outros Estados-Membros e que resulta dessa comparação que o Reino dos Países Baixos não é confrontado com um problema específico de protecção do ambiente que justifique a adopção de uma medida derrogatória.

31 O segundo argumento, relativo ao facto de a Comissão não ter tido em conta a impotência do Reino dos Países Baixos para tratar o problema das emissões de partículas produzidas pela navegação interior e o transporte marítimo, foi rejeitado nos n.os 78 a 84 do acórdão recorrido. O Tribunal de Primeira Instância declarou nomeadamente, a esse propósito, que, de qualquer forma, esse argumento não tem suporte nos factos, pois, contrariamente ao que sustenta o Reino dos Países Baixos, a

Comissão não subordinou a possibilidade de autorizar a medida notificada à condição de as ultrapassagens dos valores-limite procederem na sua maior parte das emissões produzidas por veículos automóveis equipados com motor Diesel.

32 No tocante ao terceiro argumento, segundo o qual a especificidade do problema da qualidade do ar ambiente é também constituída pela impossibilidade de o Reino dos Países Baixos lutar contra a poluição transfronteiriça, o Tribunal de Primeira Instância considerou, nos n.os 87 a 94 do acórdão recorrido, que essa impossibilidade não permite ter por demonstrado que esse Estado-Membro se encontra face a um problema específico de qualidade do ar.

33 O Tribunal de Primeira Instância declarou, nos n.os 89 e 91 do acórdão recorrido, que, nos países de dimensão geográfica reduzida, como os Países Baixos, uma maior proporção de partículas é, quase por definição, de fonte exógena. Considerou que não foi demonstrado, mesmo assim, de forma alguma que as emissões transfronteiriças de partículas afectem a qualidade do ar nos Países Baixos em tal medida que o problema da limitação das emissões de partículas se apresente aí de maneira diferente daquela em que se coloca no resto da Comunidade Europeia.

34 Além disso, observou, no n.º 92 do acórdão recorrido, que é à luz das normas estabelecidas na Directiva 1999/30 que há que apreciar a especificidade do problema. Ora, o anexo III da Directiva 1999/30 fixa unicamente valores-limite de concentração das partículas, sem tomar em consideração a origem das partículas presentes.

35 Finalmente, o Tribunal de Primeira Instância, nos n.os 105 a 116 do acórdão recorrido, rejeitou o quarto argumento, segundo o qual a Comissão errou ao negar o carácter particularmente sério das ultrapassagens dos valores-limite de concentração das partículas observadas no ar ambiente nos Países Baixos.

36 No n.º 107 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância considerou, a esse respeito, que não resulta dos elementos dos autos que as ultrapassagens apuradas nos Países Baixos apresentem, relativamente às observadas nos outros Estados-Membros, uma acuidade susceptível de constituir um problema específico. Assim, o Tribunal de Primeira Instância salientou, nomeadamente, no n.º 109 do acórdão recorrido, que se pode inferir da lista elaborada com base nos relatórios nacionais de avaliação da qualidade do ar relativos ao ano de 2004 que o Reino dos Países Baixos faz parte de um grupo de cinco Estados-Membros em que se registaram, nesse ano e em todas as suas zonas, taxas de concentração de partículas superiores aos valores-limite diários.

37 O Tribunal de Primeira Instância considerou, por outro lado, no n.º 115 do acórdão recorrido, que, além de não constituírem critérios acolhidos na Directiva 1999/30, não foi demonstrado que a densidade demográfica, a intensidade do tráfego rodoviário em numerosas zonas dos Países Baixos e a localização de habitações ao longo dos itinerários rodoviários concorram para constituir, para este Estado-Membro, um problema que o particularize sensivelmente por comparação com outras regiões, nomeadamente as do Benelux, da parte central do Reino Unido e do Oeste da Alemanha.

38 Tendo o Tribunal de Primeira Instância, por conseguinte, considerado, nos n.os 117 a 120 do acórdão recorrido, que o Reino dos Países Baixos não tinha chegado a demonstrar a existência de um problema específico no seu território, que constitui uma das condições cumulativas requeridas pelo artigo 95.º, n.os 5 e 6, CE, considerou que a Comissão tinha de rejeitar o projecto de decreto notificado. Por essa razão, procedeu por economia de meios e não se pronunciou sobre os outros fundamentos invocados por esse Estado-Membro, que põem em causa tanto a apreciação como a fundamentação da Comissão relativa, por um lado, à proporcionalidade do projecto notificado e, por outro, ao contexto jurídico internacional.

Pedidos das partes

39 Com o seu recurso, o Reino dos Países Baixos pede ao Tribunal que:

— anule o acórdão recorrido e remeta o processo ao Tribunal de Primeira Instância para julgamento dos outros fundamentos do recurso, e

— condene a Comissão nas despesas.

40 A Comissão conclui no sentido de que o Tribunal:

— a título principal, declare o recurso inadmissível;

— a título subsidiário, lhe negue provimento; e

— condene o Reino dos Países Baixos nas despesas.

Quanto ao presente recurso

41 O Reino dos Países Baixos invoca dois fundamentos de recurso. Em primeiro lugar, sustenta que o Tribunal de Primeira Instância fez uma interpretação incorrecta do dever de diligência e do dever de fundamentação referido no artigo 253.º CE, ao considerar que a Comissão não violou os deveres em questão por não examinar, na decisão controvertida, sem indicar a razão, os dados pertinentes contidos no relatório

de avaliação relativo a 2004. Em segundo lugar, o Reino dos Países Baixos sustenta que o Tribunal de Primeira Instância aplicou critérios jurídicos incorrectos para apreciar a existência de um problema específico da qualidade do ar ambiente no seu território.

Quanto à admissibilidade

42 A Comissão alega a inadmissibilidade do presente recurso. No que respeita ao primeiro fundamento, alega que o Reino dos Países Baixos não pode invocar uma alegada ausência de tomada em conta do relatório de avaliação relativo a 2004, dado que esse relatório foi apresentado após o termo do prazo previsto na Directiva 96/62 e três meses após a apresentação do pedido de derrogação. A Comissão considera, além disso, que o Tribunal de Primeira Instância declarou que ela teve efectivamente em conta o referido relatório e que essa conclusão de facto não poderá ser objecto de recurso para o Tribunal de Justiça. No tocante ao segundo fundamento, a Comissão sustenta que as conclusões do Tribunal de Primeira Instância assentam num número significativo de elementos, dos quais a maior parte não é contestada, e que as conclusões permanecem justificadas mesmo que o Tribunal de Justiça siga os argumentos do Reino dos Países Baixos.

43 A esse propósito, deve, em primeiro lugar, reconhecer-se que a questão de saber se, no caso em apreço, a Comissão era obrigada a tomar em consideração o relatório de avaliação relativo a 2004, apesar do alegado atraso com que esse relatório foi apresentado, é matéria, não de admissibilidade, mas do mérito da causa, como reconheceu a advogada-geral nos n.os 32 a 34 das suas conclusões.

44 No tocante, em seguida, ao argumento relativo ao facto de o Reino dos Países Baixos pôr em causa, com o primeiro fundamento, dados factuais, basta observar que tal não acontece. Com efeito, o Reino dos Países Baixos não contesta de forma alguma o apuramento dos factos realizado pelo Tribunal de Primeira Instância neste contexto, do qual resulta, nomeadamente, que os dados relativos ao ano de 2004 foram integrados no relatório da TNO e que a Comissão, além desse relatório, teve igualmente em conta o relatório da MNP. Em contrapartida, o referido Estado-Membro contesta as conclusões que o Tribunal de Primeira Instância extraiu desses dados factuais. Ora, a questão de saber se o Tribunal de Primeira Instância podia, com razão, concluir dos referidos factos que a Comissão não faltou ao seu dever de diligência nem ao seu dever de fundamentação constitui uma questão de direito submetida à fiscalização do Tribunal de Justiça em sede de recurso de decisão do Tribunal de Primeira Instância (v. acórdãos de 20 de Novembro de 1997, Comissão/V, C-188/96 P, Colect., p. I-6561, n.º 24, e de 28 de Junho de 2005, Dansk Rørindustri e o./Comissão, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P a C-208/02 P e C-213/02 P, Colect., p. I-5425, n.º 453).

45 Finalmente, no que respeita à objecção suscitada pela Comissão contra o segundo fundamento, recorde-se que o Tribunal de Justiça já julgou no sentido de que o facto de um recurso ou fundamento de recurso não referir todas as razões que levaram o Tribunal de Primeira Instância a tomar posição sobre uma questão não conduz à inadmissibilidade desse fundamento (v. acórdão de 3 de Outubro de 2000, Industrie des poudres sphériques/Conselho, C-458/98 P, Colect., p. I-8147, n.º 67, e despacho de 23 de Setembro de 2005, Andolfi/Comissão, C-357/04 P, n.º 24).

46 Daqui resulta que o presente recurso deve ser declarado admissível.

Quanto ao mérito

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à interpretação incorrecta do dever de diligência e do dever de fundamentação referido no artigo 253.º CE

— Argumentos das partes

47 O Reino dos Países Baixos sublinha, no âmbito deste primeiro fundamento, que o relatório de avaliação relativo a 2004 é de extrema importância, pois mostra que, em relação a esse ano, os valores-limite diários, mesmo acrescidos da margem de tolerância, foram ultrapassados em todas as zonas e aglomerações dos Países Baixos. Além disso, os dados relativos a esse ano deixam transparecer uma imagem diferente da do ano de 2003, o que o próprio Tribunal de Primeira Instância reconhece no n.º 44 do acórdão recorrido, baseando-se no relatório da TNO.

48 O Reino dos Países Baixos deduz do acórdão recorrido que o Tribunal de Primeira Instância considera que basta que a Comissão transmita a um organismo de estudo os dados pertinentes comunicados pelo Estado-Membro, quando, por um lado, não examina esses dados na decisão controvertida, contestando mesmo o facto de lhe terem sido comunicados, e, por outro, não reproduz, na sua decisão, a declaração do organismo de estudo segundo a qual os diferentes dados deixam transparecer uma imagem fundamentalmente diferente e mais problemática da situação do Estado-Membro em causa. Entende que, através dessa interpretação, o Tribunal de Primeira Instância aplicou de forma incorrecta as garantias em matéria de diligência e de

fundamentação, entre as quais figuram, nomeadamente, o dever de a Comissão examinar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos pertinentes do caso concreto e o de fundamentar a sua decisão de forma suficiente.

49 Segundo esse Estado-Membro, o Tribunal de Primeira Instância concede erradamente uma grande importância ao facto de a Comissão tomar em consideração o relatório da MNP. Nota, a esse propósito, que, se bem que a Comissão tenha escorado a sua posição com a ajuda desse relatório, que lhe foi, aliás, transmitido um mês e meio antes da adopção da decisão controvertida, ela, em contrapartida, sem fundamentação quanto a esse ponto, não teve em qualquer consideração o relatório de avaliação relativo a 2004 que, por seu turno, lhe foi transmitido três meses antes da referida adopção, mas cujos dados são menos favoráveis à sua posição. Por outro lado, o relatório da TNO mostra claramente que as conclusões do relatório da MNP em nada alteram as declarações feitas quanto aos valores-limite dos dados resultantes do relatório de avaliação relativo a 2004.

50 A Comissão — além do argumento constante do n.º 42 do presente acórdão, respeitante à alegada demora com que o relatório de avaliação relativo a 2004 foi apresentado — alega que não é obrigada a integrar nas suas decisões todos os elementos das perícias a que recorre. Resulta, por outro lado, de alguns números do acórdão recorrido que o Tribunal de Primeira Instância considerou que resulta do relatório de avaliação relativo a 2004, bem como do relatório da MNP, que a qualidade do ar nos Países Baixos melhorou em relação ao ano de 2003 e às hipóteses anteriores.

— Apreciação do Tribunal de Justiça

51 Segundo o artigo 95.º, n.º 5, CE, após a adopção de medidas de harmonização, os Estados-Membros têm a obrigação de submeter à aprovação da Comissão todas as disposições nacionais derrogatórias que considerem necessárias.

52 A referida disposição exige que a introdução de tais disposições seja baseada em provas científicas novas relativas à protecção do ambiente ou do meio de trabalho, que se tenha tornado necessária devido a um problema específico do Estado-Membro em causa, que surja após a adopção da medida de harmonização, e que as disposições planeadas, bem como as razões da sua adopção, sejam notificadas à Comissão (v. acórdãos de 21 de Janeiro de 2003, Alemanha/Comissão, C-512/99, Colect., p. I-845, n.º 80, e de 13 de Setembro de 2007, Land Oberösterreich e Áustria/Comissão, C-439/05 P e C-454/05 P, Colect., p. I-7141, n.º 57).

53 Estas condições têm carácter cumulativo e devem, portanto, estar todas preenchidas sob pena de rejeição das disposições nacionais derrogatórias pela Comissão (v. acórdãos, já referidos, Alemanha/Comissão, n.º 81, e Land Oberösterreich e Áustria/Comissão, n.º 58).

54 Para apreciar se as referidas condições estão efectivamente preenchidas, o que pode, sendo esse o caso, necessitar de avaliações técnicas complexas, a Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação.

55 O exercício desse poder não está, todavia, subtraído à fiscalização jurisdicional. Com efeito, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o tribunal comunitário deve não só verificar a exactidão material dos elementos de prova invocados, a sua fiabilidade e a sua coerência, mas também fiscalizar se estes elementos constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar uma situação complexa e se são de molde a escorar as conclusões que deles se tiram (v. acórdão de 22 de Novembro de 2007, Espanha/Lenzing, C-525/04 P, Colect., p. I-9947, n.º 57 e jurisprudência aí referida).

56 Além disso, há que recordar que, nos casos em que uma instituição comunitária dispõe de um amplo poder de apreciação, o controlo do respeito de determinadas garantias conferidas pela ordem jurídica comunitária nos procedimentos administrativos reveste uma importância fundamental. O Tribunal de Justiça teve ocasião de precisar que entre essas garantias figuram, nomeadamente, o dever de a instituição competente examinar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos pertinentes do caso concreto e o de fundamentar a sua decisão de forma suficiente (v. acórdãos de 21 de Novembro de 1991, Technische Universität München, C-269/90, Colect., p. I-5469, n.º 14; de 7 de Maio de 1992, Pesquerias De Bermeo e Naviera Laida/Comissão, C-258/90 e C-259/90, Colect., p. I-2901, n.º 26; e Espanha/Lenzing, já referido, n.º 58).

57 O controlo do respeito das referidas garantias processuais revela-se ainda mais importante no contexto do procedimento previsto no artigo 95.º, n.º 5, CE, quando se sabe que o princípio do contraditório não se lhe aplica (v. acórdão Land Oberösterreich e Áustria/Comissão, já referido, n.º 44).

58 No caso em apreço, o Reino dos Países Baixos acusa a Comissão de ter violado o seu dever de diligência e o seu dever de fundamentação por não ter examinado, na decisão controvertida, sem indicar a razão disso, os dados contidos no relatório de avaliação relativo a 2004.

59 A decisão controvertida declara, a esse propósito, no seu n.º 41, que «[o]s relatórios anuais ao abrigo da Directiva 96/62/CE do Conselho indicam que os Países Baixos, em 2003, não tinham grandes problemas de excesso, quando comparados com outros Estados-Membros (como a Bélgica, Áustria, Grécia, República Checa, Lituânia, Eslovénia e Eslováquia). Uma vez que os Países Baixos ainda não apresentaram dados oficiais para 2004, não é possível comparar a situação nacional da qualidade do ar com a de outros Estados-Membros no mesmo ano».

60 Ora, é pacífico que os dados oficiais respeitantes ao ano de 2004 contidos no relatório de avaliação relativo a esse ano foram efectivamente comunicados à Comissão em 8 de Fevereiro de 2006 e por si registados em 10 de Fevereiro seguinte, ou seja, vários meses antes da adopção da decisão controvertida.

61 Decorre do artigo 174.º, n.º 3, primeiro travessão, CE que, em princípio, a Comissão é obrigada a tomar em consideração, nas suas decisões no domínio do ambiente, todos os novos dados científicos e técnicos disponíveis. Essa obrigação é válida particularmente para o procedimento previsto no artigo 95.º, n.os 5 e 6, CE, do qual a tomada em consideração dos novos dados constitui o próprio fundamento.

62 Por conseguinte, a Comissão era obrigada, no caso em apreço, a tomar em consideração os dados contidos no relatório de avaliação relativo a 2004. Essa obrigação não era infirmada, nomeadamente, pelo facto de o Reino dos Países Baixos lhe ter comunicado o referido relatório fora dos prazos previstos pela Directiva 96/62, uma vez que esses prazos não se referem ao procedimento previsto no artigo 95.º, n.os 5 e 6, CE. É igualmente pacífico que era ainda efectivamente possível a Comissão ter em conta o referido relatório na elaboração da decisão controvertida, dado que os relatórios da TNO e da MNP, nos quais a Comissão se baseia na referida decisão, lhe foram transmitidos ainda mais tarde.

63 Ora, as conclusões da Comissão contidas nos n.os 41 e 42 da decisão controvertida, das quais resulta que efectuou a sua apreciação da existência de um problema específico nos Países Baixos com base nos relatórios anuais atinentes ao ano de 2003 e não ao ano de 2004, levantam sérias dúvidas quanto à tomada em consideração, por essa instituição, dos dados relativos a este último ano.

64 Embora seja verdade, como observa o Tribunal de Primeira Instância no n.º 44 do acórdão recorrido, que o relatório da TNO integra igualmente dados preliminares comunicados pelo Reino dos Países Baixos em relação a 2004, não é menos certo que a decisão controvertida não faz qualquer referência a esse facto ou às conclusões da TNO relativas a esses dados.

65 Contrariamente ao acórdão recorrido, a decisão controvertida não faz qualquer menção à apreciação da TNO segundo a qual esses dados preliminares relativos ao ano de 2004 deixam transparecer uma imagem diferente da do ano anterior na medida em que apurou, em todas as zonas dos Países Baixos, uma ultrapassagem em relação à PM10 de, pelo menos, um dos valores-limite acrescidos da margem de tolerância.

66 Contudo, especialmente tendo presente a referida apreciação da TNO, a Comissão, para responder de maneira adequada ao seu dever tanto de examinar todos os elementos pertinentes do caso concreto como de fundamentar a sua decisão de forma suficiente, era obrigada a expor, na decisão controvertida, as razões pelas quais considerava que, igualmente com base nos dados relativos ao ano de 2004 e a despeito das diferenças referidas pela TNO entre esses dados e os do ano precedente, não estava demonstrada a existência de um problema específico.

67 Com efeito, embora o Tribunal de Justiça tenha reconhecido que a Comissão, no âmbito do seu poder de apreciação do bem-fundado de um pedido de derrogação a título do artigo 95.º, n.º 5, CE, pode ser levada a recorrer a peritos externos para recolher o seu parecer sobre as novas provas científicas aduzidas em apoio de tal pedido (v. acórdão Land Oberösterreich e Áustria/Comissão, já referido, n.º 32), não se pode deixar de observar que a responsabilidade primária para efectuar a referida apreciação incumbe à Comissão, que deve ela própria, sendo esse o caso, com base no parecer dos peritos, tomar devidamente em consideração todos os elementos pertinentes e expor, na sua decisão final, as considerações essenciais que a levaram a tomá-la.

68 Daqui resulta que o simples facto de o relatório da TNO ter integrado os dados preliminares relativos ao ano de 2004 não poderá justificar o facto de a Comissão, na decisão controvertida, não ter examinado os dados relativos ao referido ano nem indicado as razões dessa omissão.

69 O mesmo é válido em relação ao facto de a Comissão ter reproduzido, na decisão controvertida, algumas conclusões do relatório da MNP e ter apreciado a existência de um problema específico nos Países Baixos, tendo em conta as informações novas nele contidas.

70 Assim, as conclusões da MNP, retomadas pela Comissão no n.º 41 da decisão controvertida, não contêm qualquer afirmação relativa à questão de saber se existia, no momento da adopção da referida decisão e, nomeadamente, tendo em conta os dados relativos ao ano de 2004, um problema específico de qualidade do ar ambiente nos Países Baixos.

71 Com efeito, essas conclusões — das quais resulta que, segundo uma nova avaliação, os níveis de PM10 são inferiores em 10% a 15% às hipóteses anteriores e o número de zonas, em que os valores-limite são excedidos, será reduzido em metade no decurso do ano de 2010 relativamente ao ano de 2005 e no decurso do ano 2015 em relação ao ano de 2010 — não põem em causa a veracidade dos dados relativos ao ano de 2004, que demonstram ultrapassagens dos valores-limite na totalidade do território neerlandês, e não excluem que existisse, à data de adopção da decisão controvertida, um problema específico nesse Estado-Membro.

72 Resulta do exposto que o Tribunal de Primeira Instância cometeu um erro de direito ao constatar que a Comissão, ao adoptar a decisão controvertida, não tinha violado o seu dever de diligência nem o seu dever de fundamentação.

73 Na medida em que a Comissão, para apreciar a existência de um problema específico de qualidade do ar ambiente nos Países Baixos, não teve devidamente em conta o conjunto dos dados pertinentes, e, nomeadamente, os relativos ao ano de 2004, essa apreciação está necessariamente afectada por um erro, independentemente da questão de saber se a Comissão, na referida apreciação, além disso, aplicou critérios jurídicos incorrectos, tal como tinha sustentado o Reino dos Países Baixos.

74 Nestas condições, o Tribunal de Primeira Instância não podia, sem cometer um erro de direito, negar provimento ao recurso do Reino dos Países Baixos concluindo que a Comissão tinha considerado acertadamente como não específico o problema do respeito dos valores-limite comunitários de concentração das partículas no ar ambiente.

75 Daqui resulta que o acórdão recorrido deve ser anulado. Uma vez que o tratamento do segundo fundamento, através do qual o Reino dos Países Baixos critica o Tribunal de Primeira Instância pela aplicação de critérios jurídicos incorrectos na apreciação da existência de um problema específico de qualidade do ar ambiente, não é, qualquer que fosse o resultado da sua apreciação, susceptível de influenciar o desfecho do presente recurso, não é necessário proceder ao seu exame.

76 Por força do artigo 61.º, primeiro parágrafo, do Estatuto do Tribunal de Justiça, este pode, em caso de anulação da decisão do Tribunal de Primeira Instância, decidir definitivamente o litígio, se estiver em condições de ser julgado. É o que acontece no caso em apreço.

77 A este propósito, cumpre reconhecer que a análise incompleta dos elementos científicos pertinentes efectuada pela Comissão é susceptível de afectar não apenas a sua apreciação da existência de um problema específico mas o conjunto da sua apreciação das condições de aplicação do artigo 95.º, n.os 5 e 6, CE e, nomeadamente, a da proporcionalidade da medida notificada, uma vez que uma apreciação mais completa dos elementos científicos disponíveis pode, pela sua própria natureza, influenciar a apreciação da proporcionalidade de tal medida.

78 Nestas condições, há que anular a decisão controvertida a fim de que a Comissão possa apreciar de novo e com base em todos os elementos científicos pertinentes a medida notificada para determinar se esta preenche os requisitos previstos no artigo 95.º, n.os 5 e 6, CE.

Quanto às despesas

79 Por força do artigo 122.º do Regulamento de Processo, se o recurso for julgado procedente e o Tribunal de Justiça decidir definitivamente o litígio, decidirá igualmente sobre as despesas.

80 Por força do artigo 69.º, n.º 2, desse mesmo regulamento, aplicável ao processo de recurso de decisões do Tribunal de Primeira Instância nos termos do artigo 118.º do mesmo regulamento, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo o Reino dos Países Baixos pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas das duas instâncias.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Segunda Secção) decide:

1) O acórdão do Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias de 27 de Junho de 2007, Países Baixos/Comissão (T-182/06), é anulado.

2) A Decisão 2006/372/CE da Comissão, de 3 de Maio de 2006, relativa ao projecto de disposições nacionais notificado pelo Reino dos Países Baixos, por força do n.º 5 do artigo 95.º [CE], que fixa os limites das emissões de partículas dos veículos equipados com motores Diesel, é anulada.

3) A Comissão das Comunidades Europeias é condenada nas despesas.

Assinaturas