ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção)

15 de Dezembro de 2005 *

No processo C-86/03,

que tem por objecto um recurso de anulação nos termos do artigo 230.º CE, entrado em 26 de Fevereiro de 2003,

República Helénica, representada por P. Mylonopoulos e A. Samoni-Rantou, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por M. Konstantinidis e G. Valero Jordana, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

recorrida,

* Língua do processo: grego.

apoiada por:

Conselho da União Europeia, representado por S. Kyriakopoulou e B. Hoff-Nielsen, na qualidade de agentes,

interveniente,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Primeira Secção),

composto por: P. Jann, presidente de secção, N. Colneric, J. N. Cunha Rodrigues (relator), M. Ilešič e E. Levits, juízes,

advogado-geral: A. Tizzano,

secretário: H. von Holstein, secretário adjunto,

vistos os autos e após a audiência de 28 de Abril de 2005,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 16 de Junho de 2005,

profere o presente

Acórdão

1 Com a sua petição inicial, a República Helénica pede a anulação da Decisão 2003/3/ /CE 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 (JO 2003, L 4, p. 16, a seguir «decisão recorrida»). A título subsidiário, pede ao Tribunal de Justiça, com base no artigo 241.º CE, que declare inaplicável a Directiva 1999/32/CE 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, a seguir «directiva»).

Quadro jurídico e factual

A directiva

2 O artigo 1.º, n.os 1 e 2, da directiva, adoptada com base no artigo 130.º-S do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 175.º CE), dispõe:

«1. A presente directiva tem por objectivo reduzir as emissões de dióxido de enxofre resultantes da combustão de certos tipos de combustíveis líquidos e minorar, assim, os efeitos nocivos destas emissões no homem e no ambiente.

2. A redução das emissões de dióxido de enxofre resultantes da combustão de certos combustíveis líquidos derivados do petróleo será obtida por meio da imposição de limites ao teor de enxofre desses combustíveis como condição para poderem ser utilizados no território dos Estados-Membros.

[...]»

3 Nos termos do artigo 3.º, n. os 1, 2 e 5, da directiva:

«1. Os 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.

2. Desde que sejam respeitadas as normas de qualidade do ar para o dióxido de enxofre estabelecidas na Directiva 80/779/CEE [...] ou em qualquer outra legislação comunitária que anule e substitua essas normas e noutras disposições comunitárias pertinentes e as emissões não contribuam para que sejam excedidas as cargas críticas noutros Estados-Membros, 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 se aplica se as emissões a partir de um Estado-Membro não contribuírem para que sejam excedidas as cargas críticas noutros Estados-Membros.

[...]

5. 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. Serão facultadas à Comissão informações suficientes para avaliar se são respeitados os critérios mencionados no n.º 2. A Comissão informará os restantes Estados-Membros.

No prazo de seis meses a contar da data de recepção da informação do Estado-Membro, a Comissão analisará as medidas previstas e, em conformidade com o procedimento estabelecido no artigo 9.º, tomará uma decisão que comunicará aos Estados-Membros. Tal decisão da Comissão será, com base na informação que os Estados-Membros interessados lhe venham a fornecer, revista de oito em oito anos em conformidade com o procedimento descrito no artigo 9.º»

4 Nos termos do artigo 2.º, n.º 6, da directiva, entende-se por «[c]arga crítica, 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».

5 O artigo 9.º da directiva enuncia:

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

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.»

A decisão recorrida

6 Resulta dos considerandos da decisão recorrida que o processo que deu lugar à respectiva adopção se desenrolou da seguinte forma.

7 Em 17 de Dezembro de 2001, a Repúbilca Helénica pediu, com base no artigo 3.º, n.º 2, da directiva, a aprovação da Comissão para utilizar fuelóleos pesados com um teor máximo de enxofre de 3% em massa, em todo o seu território, com excepção da bacia da Ática (terceiro considerando).

8 Em 23 de Janeiro de 2002, a Comissão solicitou às autoridades gregas informações adicionais, que obteve em 19 de Fevereiro seguinte. Em 4 de Junho do mesmo ano, o Governo helénico procedeu à revisão do seu pedido no sentido de obter uma derrogação provisória até 2008, com reanálise para o período restante (quarto considerando).

9 Resulta do sétimo considerando que a República Helénica sustentou, nomeadamente, que não contribuía praticamente nada para a deposição de enxofre nem para a ultrapassagem das cargas críticas de acidificação noutros Estados-Membros. Reconheceu, porém, que contribuía com 1% para a deposição de enxofre em Itália.

10 A Comissão 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»). Neste âmbito, o Instituto norueguês de Meteorologia (Meteorological Synthesizing Centre-West, a seguir «instituto») realizou uma análise mais pormenorizada da contribuição grega para a deposição de enxofre, especialmente em Itália, onde as cargas críticas de acidez são excedidas em 5% dos ecossistemas sensíveis à acidificação (oitavo considerando).

11 Os resultados desta análise, consignados em dois relatórios, respectivamente de 22 de Fevereiro e 22 de Março de 2002, revelam que as emissões da Grécia contribuem para que sejam excedidas as cargas críticas de acidez em, pelo menos, 6 quadrículas em que foi detectada a ultrapassagem de cargas críticas. Nessas quadrículas, a contribuição grega não excede 0,5% e o EMEP conclui daí que a análise corrobora os cálculos que atribuem à República Helénica apenas 1% do depósito total de enxofre em Itália (nono e décimo considerandos).

12 O comité consultivo referido no artigo 9.º da directiva (a seguir «comité consultivo») reuniu-se uma primeira vez em 15 de Abril de 2002. É dado assente que, nessa reunião, o referido comité se declarou favorável ao projecto da Comissão de indeferir o pedido do Governo helénico.

13 Resulta do décimo primeiro considerando que, em 5 de Julho de 2002, aquele Governo pediu à Comissão para reexaminar o seu pedido, visto que a notificação apresentada previamente estava incompleta e que seriam enviadas informações adicionais até final de Julho. Por carta de 15 de Julho de 2002, a Comissão solicitou às autoridades gregas que fornecessem as informações anunciadas tão rapidamente quanto possível, indicando que o período de seis meses estabelecido no n.º 5 do artigo 3.º da directiva começaria a contar a partir da recepção dessas informações.

14 Em 30 de Julho de 2002, as autoridades gregas apresentaram dados sobre as emissões de dióxido de enxofre na Grécia referentes ao ano de 2000 e sugeriram que o seu pedido fosse analisado com base nesses dados. Em 3 de Outubro de 2002, apresentaram também uma avaliação recente sobre o nível de protecção dos ecossistemas em Itália, tendo em conta a contribuição grega para a ultrapassagem das cargas críticas de acidez (décimo segundo considerando).

15 Resulta do décimo terceiro considerando que o EMEP, apoiado pelo Centro de Coordenação dos Efeitos sobre Mapeamento das Cargas e Níveis Críticos (a seguir «CCE»), confirmou a conclusão anterior de que as emissões gregas de dióxido de enxofre, tal como comunicadas pela República Helénica relativamente ao ano de 2000, contribuem para a ultrapassagem das cargas críticas de acidez em Itália. Estes resultados foram resumidos num relatório com data de 19 de Novembro de 2002, segundo o qual está comprovado, sem qualquer margem razoável para dúvidas, que as emissões gregas contribuem efectivamente para o excesso de deposição relativamente às cargas críticas de acidificação noutros Estados-Membros, especialmente em Itália.

16 Perante as informações apresentadas pela República Helénica sobre a qualidade do ar ambiente e a análise realizada pelo EMEP, com o apoio do CCE, sobre a contribuição grega para a ultrapassagem das cargas críticas, a Comissão recusou, através da decisão recorrida, conceder a derrogação solicitada pela República Helénica, com fundamento em que a condição relativa à ultrapassagem da carga crítica não tinha sido respeitada (décimo quarto considerando).

17 Por último, resulta do décimo quinto considerando que a decisão recorrida está de acordo com o parecer emitido pelo comité consultivo numa reunião que teve lugar em 10 de Dezembro de 2002.

Pedidos das partes

18 O Governo helénico conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— anular a decisão recorrida;

— declarar a directiva inaplicável com base 241.º CE, no caso de a interpretação da directiva defendida pela Comissão ser acolhida;

— condenar a Comissão nas despesas.

19 A Comissão conclui pedindo que o Tribunal de Justiça se digne:

— negar provimento ao recurso;

— condenar a República Helénica nas despesas.

20 Por despacho de 10 de Setembro de 2003, foi admitida a intervenção do Conselho da União Europeia em apoio do pedido da Comissão. Pede ao Tribunal de Justiça que

julgue inadmissível o pedido da República Helénica destinado a obter a declaração de que a directiva é inaplicável com fundamento no artigo 241.º CE e que condene a recorrente nas despesas.

Quanto ao recurso

21 O Governo helénico invoca, no essencial, quatro fundamentos de recurso, relativos, respectivamente, à violação do direito de defesa, à violação do artigo 3.º, n.º 2, da directiva, ao desrespeito do princípio da protecção da confiança legítima e à inobservância do princípio da proporcionalidade.

Quanto ao primeiro fundamento, relativo à violação do direito de defesa

Argumentos das partes

22 O Governo helénico observa que, segundo jurisprudência do Tribunal de Justiça, o respeito do direito de defesa constitui um princípio fundamental do direito comunitário. Em particular, antes da adopção de uma decisão, a parte interessada deve ser informada de modo a dispor de um prazo razoável para preparar a sua defesa, deve ser-lhe feita uma exposição precisa e completa das acusações contra ela formuladas e devem ser-lhe precisados os factos e as considerações nos quais a decisão se vai basear. Considera que não foi o que aconteceu no caso, em particular tendo em conta o procedimento que correu no comité consultivo na reunião de 10 de Dezembro de 2002.

23 Em primeiro lugar, uma vez que a convocatória para a referida reunião e o projecto de decisão da Comissão, por um lado, e os documentos em que esta última baseava o seu projecto, por outro, só haviam sido transmitidos às delegações nacionais, respectivamente, em 4 de Dezembro de 2002, quarta-feira, às 14 h 30 m, e na manhã do dia seguinte, cerca das 11 horas, o Governo helénico dispôs de apenas dois dias úteis para preparar a sua defesa. Deste modo, o comité consultivo não respeitou os prazos previstos no seu próprio projecto de regulamento interno, por força do qual a convocatória, incluindo todos os documentos de trabalho, deve ser enviada, no mínimo, catorze dias antes da reunião, salvo em caso de urgência ou quando as medidas previstas devam ser aplicadas de imediato, situações estas em que o prazo é reduzido para cinco dias antes da data da reunião. No caso vertente, nada justificou o recurso a esse procedimento de urgência.

24 Em segundo lugar, a documentação submetida ao comité consultivo não continha a actualização de uma nota de informação da Direcção-Geral «Ambiente» da Comissão, de 10 de Dezembro de 2002 (a seguir «nota de 10 de Dezembro de 2002»), na qual esta última reconhecia que a taxa correspondente à contribuição grega para a ultrapassagem das cargas críticas noutros Estados-Membros poderia depender do modelo matemático utilizado na apreciação.

25 Em terceiro lugar, a composição do comité consultivo foi substancialmente modificada entre a reunião que teve lugar em 15 de Abril de 2002 e a que teve lugar em 10 de Setembro seguinte. Segundo o Governo helénico, os membros que participaram na segunda reunião não puderam tomar plenamente conhecimento dos factos examinados, o que viciou igualmente o procedimento.

26 Em quarto lugar, a acta da reunião do comité consultivo de 10 de Dezembro de 2002 foi transmitida às autoridades helénicas, para observações, apenas em 20 de Dezembro de 2002, isto é, três dias após a adopção da decisão recorrida, e comportava uma série de imprecisões e/ou omissões de fundo directamente relacionadas com os dados apresentados pelo EMEP. Ora, nos termos do projecto de

regulamento interno do comité consultivo, qualquer eventual desacordo deve ser debatido e, sendo caso disso, junto à acta sob a forma de anexo, de forma a que a Comissão seja plenamente informada dos diferentes pontos de vista antes de tomar a sua decisão. Isto é tanto mais verdade quanto, nos termos do artigo 9.º da directiva, a Comissão deve tomar na melhor conta o parecer emitido pelo comité consultivo.

27 A Comissão alega que o procedimento previsto no artigo 3.º, n.º 5, da directiva é aberto a pedido de um Estado-Membro e que, nesse pedido, este tem a possibilidade de se exprimir sobre a decisão cuja adopção solicita, como resulta expressamente da referida disposição. De resto, o Governo helénico solicitou e obteve um segundo exame do seu pedido, com base em novos dados que ele próprio forneceu à Comissão. No que toca a este procedimento, o princípio do contraditório não é aplicável. Nestas condições, o fundamento relativo a uma violação do direito de defesa é improcedente.

28 Em qualquer dos casos, as alegações relativas à convocação do comité consultivo, à sua composição e ao conteúdo das actas da sua reunião devem ser rejeitadas.

29 A este respeito, a Comissão observa que, após o pedido das autoridades gregas, em Junho de 2002, destinado a um reexame da sua posição, lhes transmitiu a convocatória, a ordem de trabalhos e o projecto de decisão revisto em 4 de Dezembro de 2002, bem como a apreciação científica das informações fornecidas pelo Governo helénico, a saber, cinco dias antes da data da reunião de 10 de Dezembro de 2002, em conformidade com o projecto de regulamento interno do comité. A urgência justificou-se, nomeadamente, pelo facto de se tratar de uma decisão que devia entrar em vigor em 1 de Janeiro de 2003. As autoridades gregas tiveram a possibilidade de apresentar os seus contra-argumentos, por escrito, na reunião de 10 de Dezembro de 2002.

30 No que respeita à nota de 10 de Dezembro de 2002, trata-se de um documento interno redigido após a reunião desse dia e que não contém qualquer elemento novo de natureza a modificar o desenrolar da reunião.

31 Quanto à composição do comité consultivo, é da discricionariedade dos Estados-Membros.

32 Por último, no tocante às alegações respeitantes à acta da reunião do comité consultivo, a Comissão responde que não foram apresentadas objecções ao projecto revisto de acta distribuído às delegações nacionais, que as outras observações formuladas pela delegação grega, em 17 de Fevereiro de 2003, não diziam respeito a «imprecisões essenciais» e que, em qualquer dos casos, o ponto de vista exprimido pelo parecer do comité consultivo e que ela teve em conta foi o da maioria e não o da minoria no seio deste comité.

Apreciação do Tribunal

33 Como o advogado-geral referiu no n.º 28 das suas conclusões, as alegações do Governo helénico desenvolvidas no âmbito do seu primeiro fundamento não se referem à aplicação do princípio do respeito do direito de defesa do Estado-Membro em causa, mas sim à regularidade formal do procedimento de consulta no comité consultivo, pelo que não é necessário examinar a questão de saber se e em que medida o referido princípio é aplicável a um procedimento como o previsto no artigo 3.º, n.º 5, da directiva.

34 Quanto à primeira alegação, relativa ao prazo alegadamente demasiado curto entre a convocação para a reunião do comité consultivo, incluindo a transmissão dos documentos a esta referentes, recebidos, respectivamente, em 4 e 5 de Dezembro de 2002, e a realização da dita reunião em 10 de Dezembro seguinte, importa sublinhar que o artigo 9.º da directiva não impõe o respeito de um prazo determinado para a transmissão da convocatória, da ordem de trabalhos, dos projectos de medidas sobre os quais é pedido um parecer ou de qualquer outro documento de trabalho aos membros do comité consultivo, antes da realização das suas reuniões. Aquele artigo prevê apenas que este último emitirá o seu parecer sobre o projecto de medidas a tomar que lhe foi submetido pela Comissão «num prazo que o presidente pode fixar em função da urgência da questão».

35 Por outro lado, o próprio projecto de regulamento interno do comité, invocado pelo Governo helénico em apoio da sua tese, além de não estar em vigor, previa ele próprio, de qualquer forma, a possibilidade de, em casos urgentes, se encurtar para cinco dias o prazo de convocação e de transmissão de documentos.

36 Contrariamente ao que sustenta esse governo, essa situação de urgência existia no caso vertente, na medida em que os operadores económicos na Grécia deviam ter condições para saber se, em 1 de Janeiro de 2003, data a partir da qual a directiva obrigava os Estados-Membros a deixarem de utilizar fuelóleos pesados com um teor de enxofre superior a 1%, podiam continuar a utilizar fuelóleos cujo teor de enxofre não satisfazia as exigências do artigo 3.º, n.º 1, da directiva.

37 Efectivamente, quando as autoridades gregas submeteram à Comissão, em 3 de Outubro de 2002, as informações adicionais por ela solicitadas e o relatório do EMEP que resumia a evolução dessas informações chegou à Comissão, em 21 de Novembro seguinte, impunha-se o recurso a prazos de transmissão abreviados, a fim de que a decisão da Comissão, que devia tomar na melhor conta o parecer do comité, pudesse ser adoptada antes do final de 2002.

38 Por conseguinte, a primeira alegação é improcedente.

39 Quanto à segunda alegação, relativa à não transmissão da nota de 10 de Dezembro de 2002 aos membros do comité consultivo, a fim de lhes permitir preparar devidamente a reunião do comité desse dia, basta referir que o Governo helénico não contestou que se trata de um documento puramente interno redigido após a dita reunião, no quadro do procedimento de tomada de decisão da Comissão. Por conseguinte, esta alegação também não procede.

40 Quanto à terceira alegação, relativa à alteração da composição do comité consultivo entre a primeira e a segunda reunião deste, há que salientar que, nos termos do artigo 9.°, primeiro parágrafo, da directiva, a designação dos representantes dos Estados-Membros no seio do comité consultivo é parte integrante do poder discricionário destes últimos, nada os obrigando a fazer com que sejam as mesmas pessoas a participar nas diferentes reuniões sobre um mesmo pedido de parecer.

41 Quanto à quarta alegação, relativa à alegada transmissão tardia da acta da reunião de 10 de Dezembro de 2002 à delegação grega, deve sublinhar-se, por um lado, que o artigo 9.°, terceiro e quarto parágrafos, da directiva prevê apenas que o parecer do comité consultivo é exarado em acta, que cada Estado-Membro tem o direito de solicitar que a sua posição conste desta última e que a Comissão deve tomar a melhor nota desse parecer. Por outro lado, além de não estar em vigor, o projecto de regulamento interno do comité consultivo, invocado pelo Governo helénico em apoio do seu argumento, limitava-se a prever que as actas seriam transmitidas aos membros do referido comité, no prazo de quinze dias úteis a contar data da reunião, e que os membros informariam, por escrito, o presidente das suas eventuais observações, as quais eram discutidas pelo comité consultivo e, caso persistisse o desacordo, anexadas à acta.

42 Em qualquer dos casos, mesmo pressupondo que o envio do projecto da acta da reunião de 10 de Dezembro de 2002 às delegações nacionais três dias após a adopção da decisão recorrida constitui uma irregularidade processual, essa irregularidade não acarretaria a anulação da decisão, na medida em que não está provado que, na inexistência dessa irregularidade, a referida decisão, que foi tomada em plena conformidade com o parecer emitido pelo parecer, poderia ter conduzido a um resultado diferente (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão de 25 de Outubro de 2005, Alemanha e Dinamarca/Comissão, C-465/02 e C-466/02, Colect., p. I-9115, n.º 37).

43 Nestas condições, a presente alegação também é imporcedente.

44 Uma vez que nenhuma das quatro alegações aduzidas pelo Governo helénico em apoio do seu primeiro fundamento é procedente, este deve também ser julgado improcedente.

Quanto ao segundo fundamento, relativo à violação do artigo 3.º, n.º 2, da directiva

Argumentos das partes

45 O Governo helénico alega, desde logo, que a taxa correspondente à contribuição grega para a ultrapassagem das cargas críticas resulta de uma projecção que não foi verificada por medidas e que os resultados das análises do EMEP não demonstram que a segunda condição para a concessão de uma derrogação ao abrigo do artigo 3.º, n.º 2, da directiva não está preenchida. Segundo aquele governo, contrariamente ao que é afirmado no décimo terceiro considerando da decisão recorrida, não decorre claramente do relatório do EMEP de 19 de Novembro de 2002 nem está comprovado «sem qualquer margem razoável para dúvidas» que as emissões gregas

contribuem efectivamente para o excesso de deposição relativamente às cargas críticas de acidificação em Itália. Esta afirmação não faz parte do referido relatório, aparecendo apenas na carta que acompanha o mesmo relatório, e traduz a opinião pessoal do autor dessa carta, a saber, o director-geral do instituto.

46 Aquando do procedimento de adopção da directiva, os relatórios do EMEP dos anos de 1997 e 1998 avaliaram em zero a taxa de contribuição grega para a deposição de enxofre em Itália. Quanto às contribuições em 2002, actualmente consideradas «existentes», embora «negligenciáveis», o facto de a respectiva taxa se situar entre 0,1% e 0,2% deve-se ao método de cálculo a partir de agora utilizado pelo EMEP e pela Comissão. Aplicando o método de cálculo utilizado em 1998 aos dados actualmente disponíveis, a contribuição grega para a ultrapassagem das cargas críticas que figura nas quadrículas correspondentes à Itália do Norte é de 0%. Ora, o mecanismo derrogatório só pode funcionar correctamente se se tiver em conta o quadro científico no qual foi adoptada a directiva e a possibilidade de derrogação deve ser interpretada à luz do conjunto de informações, dados, modelos e metodologias científicos e técnicos que foram utilizados durante o procedimento de adopção da directiva.

47 O Governo helénico alega igualmente que, ao aplicar um método de cálculo diferente do que que foi usado em 1998, a Comissão alterou de forma substancial o âmbito de aplicação da directiva, o que não podia fazer sem respeitar o procedimento de cooperação do artigo 189.°-C do Tratado CE (actual artigo 252.° CE), nos termos do qual a directiva foi adoptada.

48 Em qualquer dos casos, uma deposição, no sentido técnico do termo, de tão fraca importância (menos de 0,5%) não pode ser equivalente a uma «contribuição» na acepção do artigo 3.°, n.° 2, da directiva. Por outro lado, a Comissão sustenta erradamente que não é necessário que a referida contribuição seja decisiva para a ultrapassagem e que a mera constatação de uma contribuição basta para justificar a recusa de concessão da derrogação. Por um lado, o objectivo da directiva consiste principalmente em proteger os ecossistemas das consequências nefastas das

emissões de dióxido de enxofre. Por outro lado, dada a sua redacção, a referida disposição diz respeito a emissões de uma natureza tal que contribuem para que sejam excedidas as cargas críticas num determinado ecossistema, pelo que a rejeição de um pedido pressupõe que esteja provado, para lá de qualquer dúvida, que a deposição de enxofre desse Estado-Membro que figura numa quadrícula da grelha EMEP, onde se pode observar uma ultrapassagem das cargas críticas, é determinante na ultrapassagem destas cargas.

49 Uma interpretação coerente da directiva revela que o benefício da derrogação prevista no artigo 3.°, n.° 2, desta só deve ser recusado na condição de essa recusa ter como resultado o aumento do número de ecossistemas protegidos. Ora, nenhum dos ecossistemas não protegidos correspondentes às seis quadrículas da grelha do EMEP onde foi constatada uma ultrapassagem das cargas críticas e que poderiam eventualmente ser afectados pela deposição de dióxido de enxofre proveniente da Grécia será protegido em consequência da rejeição do pedido de derrogação. Além disso, o deferimento do pedido de derrogação também não teria como efeito retirar a protecção a um ecossistema que figura como protegido nas quadrículas da grelha.

50 Acresce que a norma EMEP referida pela Comissão consiste num modelo matemático de acordo com o qual não existe um limite abaixo do qual a deposição teórica seja «indetectável». Segundo o Governo helénico, é necessário garantir uma aplicação efectiva das possibilidades de derrogação, cuja importância é mencionada pela directiva. A interpretação defendida pela Comissão implica que nenhum Estado-Membro se possa prevalecer da derrogação, quando as suas emissões contribuam, seja em que medida for, para a deposição em regiões de um Estado-Membro onde as cargas críticas são excedidas.

51 A Comissão alega que a directiva se refere a uma «contribuição», seja ela fraca ou elevada. Na directiva não figura o conceito de «deposição técnica inferior a 0,5%», por oposição ao conceito de «contribuição». Não é necessário que a contribuição seja decisiva para a ultrapassagem, sendo a constatação de uma contribuição suficiente para justificar a recusa de concessão de uma derrogação. A comunicação

COM/97/088 final da Comissão ao Conselho e ao Parlamento, de 12 de Março de 1997, relativa à estratégia comunitária para combater a acidificação (a seguir «comunicação sobre a acidificação»), citada no nono considerando da directiva a respeito da derrogação prevista no artigo 3.º, n.º 2, da directiva, não remete para o direito em vigor, tendo o Conselho tornado deliberadamente mais severas as condições de concessão de derrogações no texto que acabou por ser adoptado. Assim, o Governo helénico não pode invocar utilmente a referida comunicação em apoio da sua tese.

52 A contribuição grega está demonstrada por resultados actualizados de projecções que se baseiam no conhecimento geral dos processos atmosféricos de transferência a grande distância adquirido pela comunidade científica ao longo dos últimos 30 anos. É indispensável uma projecção a fim de calcular a contribuição para a poluição de cada Estado-Membro, na acepção da directiva. O instituto é o centro científico que melhor se pode pronunciar quanto à existência de uma contribuição das emissões de dióxido de enxofre provenientes de um Estado-Membro para a ultrapassagem das cargas críticas verificada noutro Estado-Membro.

53 As conclusões dos relatórios EMEP revelam a existência de um depósito de enxofre proveniente de emissões gregas, que contribui para que a deposição ultrapasse as cargas críticas de acidificação no território de outros Estados-Membros, nomeadamente em Itália. A decisão recorrida baseou-se nos dados relativos às emissões dos anos de 2000 e 2001. A contribuição grega para a deposição de enxofre em Itália é efectivamente reduzida, mas não negligenciável. No caso de três Estados-Membros, a saber, o Grão-Ducado do Luxemburgo, a República da Finlândia e o Reino da Suécia, a deposição de enxofre em Itália é mencionada como nula.

54 Segundo a Comissão, a interpretação por ela defendida não altera a eficácia da disposição em causa e respeita a letra e a finalidade prosseguida pela directiva. A derrogação pode aplicar-se quando a contribuição do Estado requerente for nula, por a deposição ser inferior aos limites de detecção da norma EMEP, ou quando não forem excedidas as cargas críticas nos outros Estados-Membros, hipótese que não é teórica nem infundada.

55 Por último, a Comissão refere que se limitou a aplicar as disposições da directiva, pelo que o artigo 252.º CE também não foi violado.

Apreciação do Tribunal

56 Com a sua argumentação, a República Helénica contesta, no essencial, por um lado, a interpretação defendida pela Comissão relativamente à segunda condição de concessão de uma derrogação nos termos do artigo 3.º, n.º 2, da directiva, que impõe que «as emissões não contribuam para que sejam excedidas» as cargas críticas nos Estados-Membros, e, por outro, o método de avaliação utilizado pela Comissão para demonstrar uma contribuição dessa natureza e, portanto, a própria existência de deposições de enxofre de origem grega que contribuem para a ultrapassagem das cargas críticas em Itália.

57 No que respeita, em primeiro lugar, à interpretação da condição relativa à não contribuição para a ultrapassagem das cargas críticas na acepção do artigo 3.º, n.º 2, da directiva, a tese defendida pelo Governo helénico deve ser rejeitada.

58 Segundo a própria letra da referida disposição, a autorização do emprego de fuelóleos pesados com um teor de enxofre compreendido entre 1% e 3% em massa está sujeita, além da condição de que sejam respeitadas as normas de qualidade de ar fixadas para o dióxido de enxofre na regulamentação comunitária pertinente, a uma segunda condição, que impõe que as emissões de dióxido de enxofre «não contribuam para que sejam excedidas» as cargas críticas num Estado-Membro, não contendo esta disposição uma precisão relativa à importância dessa contribuição ou ao papel desta última na referida ultrapassagem. Nada no texto desta disposição permite sustentar a conclusão de que pode ser concedida uma prorrogação quando a contribuição não seja decisiva para a ultrapassagem ou quando, embora detectável, esta não ultrapasse um determinado limite.

59 Uma interpretação estrita do artigo 3.º, n.º 2, da directiva é corroborada não só pela regra segundo a qual as excepções devem ser interpretadas de forma estrita como pela análise dos trabalhos preparatórios da directiva, dos quais resulta que, embora, na proposta de directiva do Conselho, a Comissão tenha proposto que a derrogação possa ser concedida na condição de a contribuição para a poluição transfronteiriça ser «negligenciável», na directiva, o Conselho subordinou a concessão da derrogação à condição de que as emissões «não contribuam» para que sejam excedidas as cargas críticas, sem distinguir entre os casos em que a contribuição é significativa ou não e sem exigir que esta seja decisiva para a ultrapassagem em causa.

60 É verdade que nas versões espanhola e italiana do artigo 3.º, n.º 2, da directiva é indicado, na mesma frase, que as emissões não devem contribuir «de forma significativa» para que sejam excedidas as cargas críticas nos Estados-Membros. Contudo, como o advogado-geral A. Tizzanno sublinhou no n.º 63 das suas conclusões, esta precisão não pode ter consequências, uma vez que não consta de nenhuma outra versão linguística e que, mesmo nas versões espanhola e italiana da directiva, o artigo 3.º, n.º 2, segunda frase, da directiva dispõe que essa autorização só se aplica desde que as emissões provenientes do Estado-Membro «não contribuam para que sejam excedidas as cargas críticas» nos Estados-Membros, sem retomar a expressão «de forma significativa» anteriormente utilizada.

61 Esta conclusão também não priva de efeito útil o artigo 3.º, n.º 2, da directiva, na medida em que, como observa a Comissão, pode ser obtida uma derrogação à utilização de fuelóleos pesados com um teor de enxofre compreendido entre 1% e 3% em massa quando os resultados das análises permitam concluir que a contribuição para a ultrapassagem das cargas críticas nos Estados-Membros é nula ou na hipótese de se deixar de verificar qualquer ultrapassagem das cargas críticas nos Estados-Membros, na sequência, nomeadamente, da execução da Directiva 2001/80/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Outubro de 2001, relativa à limitação das emissões para a atmosfera de certos poluentes provenientes de grandes instalações de combustão (JO L 309, p. 1).

62 Seguidamente, no que respeita à crítica relativa ao método utilizado pelo EMEP e pela Comissão a fim de avaliar a contribuição para a ultrapassagem das cargas críticas, importa referir que, contrariamente ao que sustenta o Governo helénico, nenhuma disposição da directiva obriga a Comissão a recorrer a um método de avaliação determinado nem, por maioria de razão, a que o método empregue após a entrada em vigor da directiva seja o que serviu de referência no quadro dos trabalhos preparatórios da directiva.

63 Nestas condições, não se pode criticar a Comissão por se ter baseado nos resultados das análises efectuadas pelo instituto mediante a aplicação de um método de avaliação cuja idoneidade científica, de resto, o Governo helénico não contesta.

64 Efectivamente, este governo acabou por não demonstrar que a contribuição grega para a ultrapassagem das cargas críticas, nomeadamente em Itália, não é confirmada por resultados actualizados de projecções baseadas, como sublinha o director-geral do instituto na sua carta de acompanhamento de 19 de Novembro de 2002, no conhecimento geral dos processos atmosféricos de transferência a grande distância adquirido pela comunidade científica ao longo dos últimos 30 anos.

65 Ao invés do que sustenta a República Helénica, a afirmação que figura no décimo terceiro considerando da decisão recorrida, segundo a qual está comprovado, sem qualquer margem razoável para dúvidas, que as emissões gregas contribuem para o excesso de deposição relativamente às cargas críticas de acidificação noutros Estados-Membros, especialmente em Itália, e que consta da carta do director-geral do instituto que realizou as análises em causa, provém do autor desta carta, que se exprime na qualidade de director-geral a respeito dessas análises. Longe de representar uma opinião pessoal deste último, a referida afirmação reproduz a posição do instituto relativamente às análises nele efectuadas.

66 Acresce que, em qualquer dos casos, a decisão recorrida foi adoptada em conformidade com o parecer do comité consultivo, pelo que o juiz comunitário só pode censurar uma decisão desta natureza em caso de erro manifesto de facto ou de direito ou de desvio de poder (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão de 27 de Setembro de 1983, Universität Hamburg, 261/82, Recueil, p. 2771, n.º 14). Ora, não foi feita prova de um erro ou de um desvio de poder dessa natureza.

67 Resulta das considerações precedentes que a Comissão podia, sem violar o artigo 3.º, n.º 2, da directiva nem o o artigo 252.º CE, tomar a decisão recorrida, que é consentânea com o parecer do comité consultivo, baseando-se nos resultados das análises do instituto, segundo os quais as deposições provenientes da Grécia contribuíam para a ultrapassagem das cargas críticas em certas regiões de Itália, e isso apesar de esta contribuição não ultrapassar 0,5% das deposições de enxofre em causa e não ser decisiva para efeitos da ultrapassagem das cargas críticas.

68 Nestas condições, o segundo fundamento deve igualmente ser julgado improcedente.

Quanto ao terceiro fundamento, relativo à violação do princípio da protecção da confiança legítima

Argumentos das partes

69 A República Helénica sustenta que podia legitimamente esperar vir a beneficiar de uma derrogação ao abrigo do artigo 3.º, n.º 2, da directiva, atendendo nomeadamente à comunicação sobre a acidificação, apresentada pela Comissão juntamente com a proposta inicial de directiva. Com efeito, essa comunicação tinha deixado claramente entender que a República Helénica devia beneficiar de uma derrogação daquela natureza relativamente às partes do seu território que não

contribuíam significativamente para o problema da acidificação. As deposições de enxofre em Itália imputáveis à República Helénica tinham representado globalmente, durante o período de 1985-1986, uma contribuição que, no momento da adopção da directiva, era, com base no relatório do EMEP relativo ao ano de 1998, considerada nula em termos de taxa de contribuição, no balanço global em matéria de enxofre em Itália, elemento que serviu para reforçar ainda mais a expectativa legítima da República Helénica de poder beneficiar da disposição derrogatória.

70 A Comissão contrapõe que os trabalhos preparatórios e a comunicação sobre a acidificação que conduziram à elaboração da proposta de directiva do Conselho não podem ser considerados garantias concretas capazes de gerar esperanças fundadas por parte da recorrente no que respeita à criação de determinada situação. Está provado que as propostas de directiva são frequentemente modificadas durante as negociações, como aconteceu, aliás, no caso vertente.

Apreciação do Tribunal

71 A possibilidade de invocar o princípio da protecção da confiança legítima é reconhecida a qualquer operador económico a quem uma instituição tenha feito surgir expectativas fundadas. Além disso, 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 (v., nomeadamente, acórdão de 10 de Março de 2005, Espanha/Conselho, C-342/03, Colect., p. I-1975, n.º 47).

72 Contudo, não se não pode admitir que uma comunicação apresentada pela Comissão juntamente com uma proposta de directiva, mesmo que seja mencionada nos considerandos desta, tenha podido fazer nascer uma confiança legítima na manutenção das orientações nela contidas, quando resulta dos artigos 189.º-A do

Tratado CE (actual artigo 250.º CE) e 189.º-C do Tratado CE que a Comissão pode modificar essa proposta em qualquer momento e que o Conselho pode adoptar um acto que contenha alterações à proposta (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão de 5 de Outubro de 1993, Driessen e o., C-13/92 a C-16/92, Colect., p. I-4751, n.º 33), o que de facto aconteceu no caso vertente relativamente às condições em que pode ser autorizada uma derrogação à utilização de fuelóleos pesados cujo teor [de enxofre] ultrapasse 1% em massa.

73 Consequentemente, uma vez que a decisão recorrida não violou o princípio da protecção da confiança legítima, o fundamento relativo a essa violação deve ser julgado improcedente.

Quanto ao quarto fundamento, relativo à violação do princípio da proporcionalidade

Argumentos das partes

74 O Governo helénico observa que o princípio da proporcionalidade impõe que se dê provas de flexibilidade na concessão da derrogação ao abrigo do artigo 3.º, n.º 2, da directiva. Atendendo à imprecisão dos conceitos de carga crítica, de ultrapassagem e de contribuição para a ultrapassagem, a interpretação muito estrita da Comissão é contrária a qualquer flexibilidade justificada pela «complexidade da estrutura territorial dos fenómenos ambientais visados», a que a Comissão faz referência na comunicação sobre a acidificação.

75 O desequilíbrio entre os custos da recusa e os benefícios negligenciáveis para o ambiente deviam ter levado a Comissão a deferir o pedido. O custo suportado pela República Helénica é 50 vezes superior ao que a República Italiana devia suportar

para obter o mesmo resultado de protecção do ambiente no seu território. A tese da Comissão leva a que um Estado-Membro tenha de incorrer em custos avultados e desproporcionados a fim de reduzir o teor de enxofre dos fuelóleos pesados, quando a redução obtida em nada contribui para realizar os objectivos ambientais prosseguidos pela directiva, pois o número de ecossistemas expostos em cada um dos casos da grelha onde se verifica uma ultrapassagem das cargas críticas mantém-se inalterado. Com efeito, nenhum ecossistema não protegido da região italiana em causa verá a sua protecção reforçada se as emissões de dióxido de enxofre provenientes da combustão de fuelóleos pesados ou de outra fonte na Grécia vierem a desaparecer. Além disso, nenhum dos ecossistemas protegidos nesta zona se tornaria vulnerável pela mera concessão da derrogação. Uma vez que não é indicada nem necessária, a decisão recorrida viola o princípio da proporcionalidade.

76 O Governo helénico acrescenta que, se se entender que a interpretação muito estrita da Comissão é consentânea com o espírito da directiva, tal significa que a própria directiva não respeita o critério da rentabilidade e viola o princípio da proporcionalidade.

77 A Comissão alega que a circunstância de o Conselho ter tornado mais severas as condições de concessão, ao retirar do artigo 3.º o conceito de contribuição «negligênciável» por ela proposto, confirma que não dispõe de qualquer poder discricionário no exame de um pedido de derrogação.

78 O Conselho, por sua vez, já havia tido em conta o princípio da proporcionalidade. A justificação para o carácter apropriado da disposição controvertida reside no oitavo considerando da directiva. A necessidade da medida baseia-se também nos nono, décimo e décimo quinto considerandos da directiva.

79 Por outro lado, segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça, a importância dos objectivos prosseguidos pode justificar consequências económicas negativas, mesmo consideráveis, para certos operadores. Apenas o carácter manifestamente inapropriado de uma medida adoptada no domínio da política do ambiente relativamente ao objectivo que a instituição competente pretende prosseguir pode afectar a legalidade dessa medida, o que não acontece no caso vertente.

Apreciação do Tribunal

80 Resulta do exame do fundamento relativo à violação do artigo 3.°, n.° 2, da directiva que a Comissão não dispõe de qualquer poder discricionário em matéria de concessão de derrogações ao abrigo da referida disposição, a partir do momento em que seja constatada uma contribuição para a ultrapassagem das cargas críticas, e isso independentemente do peso da contribuição em causa e do seu papel na referida contribuição. Nestas condições, a questão de saber se o princípio da proporcionalidade foi respeitado no caso vertente equivale, na realidade, como salienta aliás a Comissão, a pôr em causa a própra directiva.

81 De resto, é nesse mesmo sentido que o Governo helénico afirma, a título subsidiário, que, na hipótese de a interpretação da directiva defendida pela Comissão ser aceite pelo Tribunal de Justiça, a própria directiva viola o princípio da proprocionalidade, pelo que deve ser declarada inaplicável nos termos do artigo 241.° CE.

82 A Comissão e o Conselho, por seu lado, consideram que a excepção de ilegalidade da directiva arguida pelo Governo helénico é inadmissível visto não assentar em fundamentos de direito invocados na petição incial.

83 Esta tese não pode ser acolhida.

84 Com efeito, na petição inicial, o Governo helénico alega, a título subsidiário, que o legislador comunitário violou o princípio da proprocionalidade na medida em que as condições previstas pela directiva para efeitos de concessão da derrogação não respeitam os critérios de racionalidade económica evocados pela Comissão na sua comunicação sobre a acidificação.

85 O recurso menciona de forma suficientemente clara as razões pelas quais o princípio da proporcionalidade é infringido. A excepção de ilegalidade não pode, portanto, ser declarada inadmissível por esse motivo.

86 Contudo, mesmo pressupondo que um Estado-Membro está autorizado, no quadro de um recurso de anulação perante o órgão jurisdicional comunitário, a invocar a ilegalidade de uma directiva de que é destinatário e da qual não interpôs recurso de anulação no prazo previsto para o efeito pelo artigo 230.º, quinto parágrafo, CE, este fundamento é, em qualquer dos casos, improcedente.

87 Nos termos da jurisprudência do Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, acórdão de 14 de Abril de 2005, Bélgica/Comissão, C-110/03, Colect., p. I-280, n.º 61), a violação do princípio da proporcionalidade pressupõe que o acto comunitário imponha aos sujeitos de direito uma obrigação que exceda os limites do que é apropriado e necessário para atingir o fim desejado pelo acto.

88 Além disso, tendo em conta, por um lado, a necessidade da ponderação de determinados objectivos e princípios referidos no artigo 130.º-R (que passou, após alteração, a artigo 174.º CE), uma vez que a directiva tem por base jurídica o artigo 130.º-S, n.º 1, do Tratado, o qual se destinava a realizar os objectivos do referido artigo 130.º-R, e, por outro, a complexidade da aplicação dos critérios que o legislador comunitário deve respeitar no quadro da implementação da política ambiental, a fiscalização judicial deve necessariamente limitar-se à questão de saber se, ao adoptar a directiva, o Conselho cometeu um erro manifesto de apreciação (v., neste sentido, nomeadamente, acórdão de 14 de Julho de 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, Colect., p. I-4301, n.º 37).

89 Importa, desde logo, referir que, na medida em que as alegações do Governo helénico assentam nas declarações contidas na comunicação sobre a acidificação, é dado assente que o Conselho tornou deliberadamente mais rigorosas as condições de concessão de uma derrogação à utilização de fuelóleos pesados com um teor de enxofre superior a 1% em massa. Por conseguinte, a referida comunicação não pode ser utilmente invocada em apoio de uma violação do princípio da proporcionalidade pelo legislador comunitário.

90 Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da directiva, esta destina-se a reduzir as emissões de dióxido de enxofre resultantes da combustão de certos tipos de combustíveis líquidos. Para esse efeito, o artigo 3.º, n.º 1, da directiva dispõe que os fuelóleos pesados cujo teor de enxofre ultrapasse 1% em massa não devem ser utilizados no território dos Estados-Membros a partir de 1 de Janeiro de 2003.

91 Como resulta, nomeadamente, dos terceiro, quarto e oitavo considerandos da directiva, o enxofre presente no petróleo é desde há décadas considerado a fonte dominante das emissões de dióxido de enxofre que são uma das causas principais das chuvas ácidas e da poluição atmosférica registada em muitas zonas urbanas e industriais. Por outro lado, o problema da acidificação constitui, como é salientado no quinto considerando da directiva, um problema transfronteiriço.

92 A sujeição das autorizações para utilizar fuelóleos pesados com um teor de enxofre superior a 1% em massa a condições rigorosas, como as enunciadas no artigo 3.º, n.º 2, da directiva, constitui portanto uma medida apta para atingir o objectivo prosseguido pela directiva.

93 No que respeita à necessidade de uma aplicação estrita da condição relativa à contribuição das emissões para a ultrapassagem das cargas críticas nos Estados-Membros, o décimo considerando da directiva enuncia que «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». Como alega a Comissão, o Conselho acrescentou este considerando para explicar que o princípio da proporcionalidade foi tido em consideração quando modificou a proposta da Comissão num sentido mais restritivo.

94 O décimo quinto considerando da directiva precisa que se deverão prever derrogações à obrigação de respeitar o teor máximo de enxofre dos fuelóleos pesados autorizado pela directiva para os Estados-Membros e regiões em que as condições ambientais o permitam.

95 Atendendo, nomeadamente, aos efeitos das emissões de enxofre na saúde humana e no ambiente assim como à importante participação dessas emissões no fenómeno transfronteirço de acidificação, o Conselho podia considerar, sem cometer um erro manifesto de apreciação, que era necessário sujeitar a concessão de derrogações ao emprego de fuelóleos pesados cujo teor de enxofre ultrapasse 1% em massa à inexistência de qualquer contribuição das emissões de enxofre de um Estado-Membro para a ultrapassagem das cargas críticas no território dos Estados-Membros, ainda que os custos económicos dessa medida possam ser consideráveis e mesmo que a contribuição em causa não participe de forma significativa no agravamento da situação nos Estados-Membros.

96 A importância dos objectivos prosseguidos é de natureza a justificar consequências económicas negativas, mesmo consideráveis, para certos operadores (v., neste sentido, acórdãos de 13 de Novembro de 1990. Fedesa e o., C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 17, e de 17 de Julho de 1997, Affish, C-183/95, Colect., p. I-4315, n.º 42), tanto mais quanto a protecção do ambiente constitui um dos objectivos essenciais da Comunidade (v., nomeadamente, acórdãos de 13 de Setembro de 2005, Comissão/Conselho, C-176/03, ainda não publicado na Colectânea, n.º 41, e de 15 de Novembro de 2005, Comissão/Áustria, C-320/03, Colect., p. I-9871, n.º 72).

97 Consequentemente, o fundamento relativo à ilegalidade da directiva deve igualmente ser julgado improcedente.

98 Tendo em consideração o exposto, há que negar integralmente provimento ao recurso.

Quanto às despesas

99 Por força do disposto no artigo 69.º, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Helénica e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas. Por força do disposto no n.º 4 do artigo 69.º do mesmo regulamento, o Conselho suportará as suas próprias despesas.

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

1) É negado provimento ao recurso.

2) A República Helénica é condenada nas despesas.

3) O Conselho da União Europeia suportará as suas próprias despesas.

Assinaturas