ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção)

19 de Maio de 2011 *

No processo C-376/09,

que tem por objecto uma acção por incumprimento nos termos do artigo 226.º CE, entrada em 22 de Setembro de 2009,

Comissão Europeia, representada por A. Alcover San Pedro e E. Depasquale, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo,

demandante,

contra

República de Malta, representada por S. Camilleri e A. Buhagiar, na qualidade de agentes,

demandada,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Segunda Secção),

composto por: J. N. Cunha Rodrigues, presidente de secção, A. Rosas, U. Lõhmus (relator), A. Ó Caoimh e P. Lindh, juízes,

advogado-geral: J. Mazák,
secretário: A. Calot Escobar,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 28 de Outubro de 2010,

profere o presente

Acórdão

1 Na sua petição, a Comissão da Comunidades Europeias pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República de Malta, não tendo procedido à substituição dos sistemas de protecção contra incêndios e dos extintores que contêm halons para utilizações não críticas a bordo de navios nem à recuperação desses halons, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força dos artigos 4.º, n.º 4, alínea v), e 16.º do Regulamento (CE) n.º 2037/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Junho de 2000, relativo às substâncias que empobrecem a camada de ozono (JO L 244, p. 1), conforme alterado pela Decisão 2004/232/CE da Comissão, de 3 de Março de 2004 (JO L 71, p. 28, a seguir «Regulamento n.º 2037/2000»).

Quadro jurídico

Regulamento n.º 2037/2000

2 O Regulamento n.º 2037/2000 visa dar cumprimento aos compromissos internacionais resultantes da Convenção de Viena para a protecção da camada de ozono, assinada em 22 de Março de 1985, e do Protocolo de Montreal relativo às Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozono, adoptado em 16 de Setembro de 1987, que a Comunidade Económica Europeia aprovou através da Decisão 88/540/CEE do Conselho, de 14 de Outubro de 1988 (JO L 297, p. 8).

3 Em conformidade com o seu artigo 1.º, este regulamento é, nomeadamente, aplicável à utilização dos halons.

4 O artigo 4.º, n.º 1, alínea c), deste mesmo regulamento dispõe que, «[s]ob reserva do disposto nos n.ºs 4 e 5, é proibida a colocação no mercado e a utilização [de] halons […]»

5 O artigo 4.º, n.º 4, alínea v), do referido regulamento prevê:

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

6 Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento n.º 2037/2000:

«As substâncias regulamentadas contidas em:

[…]

— sistemas de protecção contra incêndios e extintores

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

7 O artigo 20.º, n.º 3, deste regulamento dispõe que «[a]s autoridades competentes dos Estados-Membros efectuarão as investigações que a Comissão considerar necessárias nos termos do presente regulamento. Os Estados-Membros efectuarão também controlos aleatórios das importações de substâncias regulamentadas e comunicarão à Comissão os calendários e resultados desses controlos.»

8 O Anexo VII do referido regulamento, relativo às utilizações críticas do halon, tem a seguinte redacção:

«Utilização do halon 1301:

[…]

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

[…]

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

[…]

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

[…]»

9 No que respeita à aplicação no tempo do Regulamento n.º 2037/2000, no Acto relativo às condições de adesão da República Checa, da República da Estónia, da República de Chipre, da República da Letónia, da República da Lituânia, da República da Hungria, da República de Malta, da República da Polónia, da República da Eslovénia e da República Eslovaca e às adaptações dos Tratados em que se funda a União Europeia (JO 2003, L 236, p. 33, a seguir «acto de adesão»), não foi prevista nenhuma medida transitória em relação à República de Malta.

10 Nos termos do artigo 2.º do acto de adesão:

«A partir da data da adesão, as disposições dos Tratados originários e os actos adoptados pelas Instituições e pelo Banco Central Europeu antes da adesão vinculam os novos Estados-Membros e são aplicáveis nesses Estados nos termos desses Tratados e do presente Acto.»

Procedimento pré-contencioso

11 Por ofício de 11 de Novembro de 2005, a Comissão recordou às autoridades maltesas a necessidade de substituir os sistemas de protecção contra incêndios e os extintores que contivessem halons não destinados a utilizações críticas, tendo assinalado que as únicas utilizações autorizadas dessas substâncias a bordo dos cargueiros existentes, por força do Anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000, eram as destinadas a tornar inertes as cisternas de petróleo ou a maquinaria associada à bombagem automática das farinhas para o interior ou para o exterior dos porões de navios. Convidou igualmente as referidas autoridades a preencher e enviar, até 31 de Janeiro de 2006,

um formulário sobre a utilização crítica de halons a bordo dos navios que arvoram pavilhão maltês.

12 Não tendo recebido nenhuma resposta a este ofício, a Comissão deduziu que o Governo maltês admitia a utilização não crítica de halons a bordo de navios que arvoram pavilhão maltês. Assim, considerando que a República de Malta não tinha dado cumprimento às obrigações que lhe incumbem por força das disposições combinadas dos artigos 4.º, n.º 4, alínea v), 16.º e 20.º, n.º 3, do referido regulamento, bem como do artigo 10.º CE, a Comissão, em 15 de Dezembro de 2006, notificou esse Estado-Membro para que apresentasse as suas observações.

13 Na sua resposta a essa notificação para cumprir, datada de 14 de Maio de 2007, as autoridades maltesas indicaram que 89 navios que arvoram pavilhão maltês ainda estavam equipados com sistemas de protecção contra incêndios e com extintores que continham halons. Contudo, contestando e qualificando de restritiva a interpretação que a Comissão tinha dado ao Anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000, essas autoridades defenderam que se tratava de «utilizações críticas» na acepção deste anexo.

14 Não tendo ficado convencida com esta resposta, a Comissão, em 17 de Outubro de 2008, enviou a esse Estado-Membro um parecer fundamentado no qual o convidava a adoptar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de dois meses a contar da respectiva recepção.

15 As autoridades maltesas responderam por ofício de 16 de Julho de 2009, indicando serem 41 os navios que arvoram pavilhão maltês e que ainda utilizam halons como agentes de extinção. Contestando a interpretação do conceito de «utilizações críticas de halon» constante do Anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000, preconizada pela Comissão, a República de Malta afirmou que tinha ordenado a todos os armadores

cujos navios arvorando pavilhão maltês estavam equipados com sistemas de protecção contra incêndios com halons que colocassem esses navios fora de serviço o mais tardar até 30 de Junho de 2010.

16 Por entender que esta resposta era insatisfatória, a Comissão decidiu intentar a presente acção.

Quanto à acção

Argumentos das partes

17 Em apoio da sua acção, a Comissão alega, antes de mais, que o conceito de «utilizações críticas» do halon que consta do Anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000 deve ser objecto de uma interpretação restritiva, na medida em que estas utilizações são uma excepção à obrigação de substituição dos sistemas de protecção contra incêndios e dos extintores que contêm halons, prevista no artigo 4.º, n.º 4, alínea v), deste regulamento.

18 Sublinha que, em conformidade com a letra do referido Anexo VII, nomeadamente dos terceiros travessões relativos, respectivamente, à utilização crítica do halon 1301 e do halon 2402, as únicas utilizações críticas autorizadas desses halons em cargueiros existentes são as previstas «para tornar inertes os espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis». Na prática, estas disposições só visam dois casos específicos, a saber, o tornar inertes os navios-cisterna petroleiros e a maquinaria associada à bombagem automática das farinhas para o interior ou para o exterior dos porões de navios.

19 Em seguida, a Comissão considera que se deve fazer uma distinção entre os sistemas de inertização e os sistemas de extinção, na medida em que os sistemas que utilizam halon instalados na maior parte dos cargueiros pertencem a esta segunda categoria. Com efeito, o termo «tornar inerte» corresponderia à «libertação antecipada de halon, em reacção a um risco de incêndio ou de explosão num espaço ocupado, potencialmente inflamável e perigoso, com uma concentração tal que a atmosfera do local já não pode suportar a combustão».

20 Assim, no que respeita a cargueiros existentes, só pode ser considerada crítica, na acepção do Anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000, a utilização dos halons 1301 e 2402 num sistema de protecção contra incêndios concebido para tornar inertes espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis, ou seja, a sua utilização num sistema concebido para libertar o halon antes do início de uma combustão ou da ocorrência de uma explosão numa atmosfera inflamável ou explosiva, destinada a preveni-las. Por conseguinte, a interpretação do conceito de utilizações críticas em causa, preconizada pela República de Malta, é contrária à letra do referido anexo.

21 A Comissão acrescenta que, durante o procedimento pré-contencioso, as próprias autoridades maltesas admitiram que os navios visados utilizam o halon para a extinção dos incêndios. De qualquer modo, a República de Malta não forneceu nenhuma informação a respeito da finalidade da utilização de halon nos referidos navios. Por conseguinte, dado que, normalmente, o halon não é instalado nos cargueiros para fins de inertização, esses navios não são abrangidos pelas excepções relativas aos cargueiros previstas no Anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000.

22 Por fim, para refutar o argumento da República de Malta relativo ao princípio da protecção da confiança legítima de que deviam beneficiar os proprietários dos navios em causa, a Comissão alega que não houve nenhuma violação deste princípio no caso em apreço, uma vez que essa instituição não só nunca deu nenhuma garantia que coincidisse com o sentido da tese defendida pela República de Malta como, além disso, manteve constantemente a sua posição quanto à interpretação a dar ao referido anexo no que respeita às utilizações críticas de halon nos cargueiros. Além disso, no

que diz respeito aos encargos financeiros dos proprietários e fretadores dos cargueiros em causa, a Comissão alega que a substituição das instalações que contêm halon nesses cargueiros devia ter ocorrido antes de 1 de Maio de 2004 e que as dificuldades de aplicação surgidas na fase de execução de um acto da União não podem permitir a um Estado-Membro eximir-se unilateralmente ao cumprimento das suas obrigações. A este respeito, faz referência ao acórdão de 7 de Fevereiro de 1979, Comissão/Reino Unido (128/78, Colect., p. 187).

23 A República de Malta contesta, antes de mais, a interpretação do conceito de «utilizações críticas de halon» na acepção do Anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000 preconizada pela Comissão. Sustenta que essa utilização diz respeito às salas de máquinas com motores a combustão, caldeiras a gasóleo para aquecimento ou unidades e geradores alimentados a gasóleo, câmaras das bombas de carga e aos outros compartimentos semelhantes de navios construídos antes de 1 de Outubro de 1994. No caso em apreço, a utilização de halon nesses «espaços» a bordo dos navios em causa integraria o conceito de «utilizações críticas» na acepção deste anexo.

24 Segundo esse Estado-Membro, a Comissão faz uma interpretação do referido conceito que é contrária à letra das disposições em causa do referido anexo, as quais estão redigidas em termos amplos, visando a inertização dos «[…] espaços ocupados em que possam ocorrer libertações de líquidos ou gases inflamáveis […] em cargueiros existentes», sem outras reservas.

25 Em seguida, a República de Malta alega que a distinção feita pela Comissão entre os termos «extinção» e «inertização», no âmbito do Regulamento n.º 2037/2000, é desprovida de fundamento e artificial. O processo de extinção está, no essencial, incluído no processo de inertização, nomeadamente quando é utilizado o mesmo agente. Com efeito, a linha de separação entre os processos de inertização e de extinção suscita frequentemente dúvidas, na medida em que a utilização dos halons 1301 e 2402 para lutar contra as deflagrações numa zona precisa torna as zonas adjacentes

automaticamente inertes contra novas combustões e/ou possíveis explosões. Por conseguinte, a inertização é a consequência normal do processo de extinção quando são utilizados esses halons. Segundo a República de Malta, os halons 1301 e 2402 são conhecidos, no sector da protecção contra incêndios, pela sua eficácia quer na extinção quer na inertização, sendo precisamente a sua natureza polivalente que os torna tão atractivos e, de certa forma, insubstituíveis enquanto agentes de protecção contra incêndios.

26 Por fim, a República de Malta sustenta que o Anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000 gerou uma confiança legítima nos proprietários de navios, que pode ser afectada pela interpretação subjectiva que a Comissão dá a esta disposição, nomeadamente pelo facto de esta interpretação restringir o âmbito de aplicação da referida disposição e ser contrária à sua letra e espírito. Por outro lado, a dita interpretação é igualmente contrária ao princípio da segurança jurídica.

27 De qualquer modo, esse Estado-Membro afirma que está a diminuir o número de navios que arvoram pavilhão maltês e que ainda estão equipados com sistemas de protecção contra incêndios que contêm halons. A maioria desses navios está próxima do fim de vida, dado que alguns são petroleiros de casco simples que devem ser abatidos até ao fim de 2010, em conformidade com as disposições aplicáveis da Convenção Internacional para a Prevenção da Poluição por Navios, assinada em Londres, em 2 de Novembro de 1973, conforme completada pelo Protocolo de 17 de Fevereiro de 1978, e do Regulamento (CE) n.º 417/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2002, relativo à introdução acelerada dos requisitos de construção em casco duplo ou equivalente para os navios petroleiros de casco simples e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2978/94 do Conselho (JO L 64, p. 1). Por conseguinte, pedir aos proprietários desses navios que substituam os referidos sistemas constituiria, para eles, um encargo excessivamente pesado e desproporcionado.

Apreciação do Tribunal

28 Importa desde já realçar que, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento n.º 2037/2000, sem prejuízo dos n.os 4 e 5 deste artigo, a colocação no mercado e a utilização dos halons são proibidas.

29 O n.º 4, alínea v), do referido artigo prevê a obrigação de substituição dos sistemas de protecção contra incêndios e dos extintores que contêm halons antes de 31 de Dezembro de 2003, excepto para as utilizações enumeradas no Anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000. Na falta de disposição em contrário no acto de adesão, esta obrigação produziu efeitos em relação à República de Malta desde a sua adesão à União Europeia, em 1 de Maio de 2004, por força do artigo 2.º deste acto.

30 Resulta da leitura combinada destas disposições que, desde esta última data, para os navios que arvoram pavilhão maltês, a utilização desses sistemas e extintores só é autorizada se puder ser considerada uma «utilização crítica» na acepção do referido anexo.

31 Esse Estado-Membro não contesta que certos navios que arvoram pavilhão de Malta dispõem de sistemas de extinção que utilizam halon.º Contudo, sustenta que essas utilizações são abrangidas pelo referido conceito de utilização crítica e contesta a interpretação restritiva que dele faz a Comissão.

32 A este respeito, importa recordar que, segundo jurisprudência constante, numa acção por incumprimento, incumbe à Comissão demonstrar a existência do incumprimento alegado e fornecer ao Tribunal de Justiça os elementos necessários à verificação, por este, da existência desse incumprimento, não podendo a Comissão basear-se numa

qualquer presunção (v., designadamente, acórdãos de 12 de Maio de 2005, Comissão/ /Bélgica, C-287/03, Colect., p. I-3761, n.º 27, e de 10 de Junho de 2010, Comissão/ /Portugal, C-37/09, n.º 28).

33 Ora, impõe-se observar que a interpretação que a Comissão faz dos terceiros travessões do Anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000, relativos, respectivamente, à utilização crítica do halon 1301 e do halon 2402, repousa sobre duas afirmações. Por um lado, os sistemas com halon instalados na grande maioria dos cargueiros são sistemas de extinção, e não de inertização. Por outro lado, só duas possibilidades particulares de utilização de sistemas com halon para efeitos de inertização estão abrangidos pelas referidas disposições, concretamente, em navios-cisterna petroleiros ou na maquinaria associada à bombagem automática das farinhas para o interior ou para o exterior dos porões de navios.

34 Contudo, esta interpretação não resulta das disposições do referido anexo nem de outra disposição do Regulamento n.º 2037/2000. Além do mais, nos considerandos deste regulamento não é feita nenhuma referência às duas hipóteses mencionadas pela Comissão.

35 Em contrapartida, os terceiros travessões do Anexo VII do Regulamento n.º 2037/2000, relativos, respectivamente, à utilização dos halons 1301 e 2402, estão formulados de modo amplo, visando a sua utilização «nos sectores militar, do petróleo, do gás e petroquímico, e em cargueiros existentes».

36 Por outro lado, a expressão «tornar inertes os espaços ocupados» constante das referidas disposições indica que a utilização em causa destes halons está prevista para espaços ocupados por pessoas, o que é susceptível de abranger outros tipos ou partes de navios além dos visados pela Comissão.

37 Consequentemente, mesmo admitindo que, na prática, como sustenta a Comissão, a utilização de halon nos navios está limitada aos dois casos que evoca, nada na letra do Regulamento n.º 2037/2000 permite concluir que a intenção do legislador da União tenha sido a de limitar a utilização do halon nos navios a esses dois casos.

38 Nestas condições, há que concluir que a Comissão não fez prova do incumprimento censurado à República de Malta.

39 Por conseguinte, a acção da Comissão deve ser julgada improcedente.

Quanto às despesas

40 Por força do disposto no artigo 69, °, n.º 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a República de Malta pedido a condenação da Comissão e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

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

1) A acção é julgada improcedente.

2) A Comissão Europeia é condenada nas despesas.

Assinaturas