

CONCLUSIONES DEL ABOGADO GENERAL

SR. ANTONIO TIZZANO

presentadas el 16 de junio de 2005¹

I. Introducción

1. Grecia solicita al Tribunal de Justicia que anule la Decisión 2003/3/CE (en lo sucesivo, «Decisión impugnada»),² por la que la Comisión denegó la solicitud de ese Gobierno de utilizar fuelóleos pesados con un contenido de azufre superior al límite del 1 %, establecido con carácter general por la Directiva 1999/32/CE (en lo sucesivo, «Directiva 1999/32» o «Directiva»).³

2. En particular, se pide al Tribunal de Justicia que decida si la Comisión infringió el Derecho comunitario al negar a Grecia la autorización para superar dicho límite.

II. Marco jurídico

3. A efectos del presente asunto procede recordar en primer lugar que, mediante la Decisión 98/686/CE del Consejo,⁴ la Comunidad ha aprobado el Protocolo relativo a la reducción de las emisiones de azufre⁵ del Convenio de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia.⁶

4. Para contribuir a la realización de los objetivos enunciados en tales instrumentos de Derecho internacional, la Comunidad adoptó en un primer momento la Directiva 93/12/CEE⁷ y posteriormente la citada Directiva 1999/32 que, conforme a su artículo 1, apartado 1, tiene por «objeto reducir las emisiones de dióxido de azufre producidas por la combustión de determi-

1 — Lengua original: italiano.

2 — Decisión de la Comisión, de 17 de diciembre de 2002, sobre la petición de autorización por parte de Grecia para utilizar en parte de su territorio fuelóleos pesados con un contenido máximo de azufre del 3 % de la masa [notificada con el número C(2002) 2475] (DO 2003, L 4, p. 16).

3 — Directiva del Consejo, de 26 de abril de 1999, relativa a la reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE (DO L 121, p. 13).

4 — Decisión del Consejo de 23 de marzo de 1998 relativa a la celebración por la Comunidad Europea del Protocolo del Convenio de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, relativo a nuevas reducciones de las emisiones de azufre (DO L 326, p. 34).

5 — Protocolo del Convenio de 1979 sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, relativo a nuevas reducciones de las emisiones de azufre, firmado en Oslo el 14 de junio de 1994.

6 — Convenio sobre contaminación atmosférica transfronteriza a gran distancia, firmado en Ginebra el 13 de noviembre de 1979.

7 — Directiva del Consejo, de 23 de marzo de 1993, relativa al contenido de azufre de determinados combustibles líquidos (DO L 74, p. 81).

nados tipos de combustibles líquidos y aminorar así los efectos nocivos de dichas emisiones para el hombre y el medio ambiente».

5. Para ello, el artículo 3, apartado 1, de la Directiva prevé que «los Estados miembros tomarán todas las medidas necesarias para impedir, a partir del 1 de enero de 2003, la utilización en su territorio del fuelóleo pesado cuyo contenido en azufre supere el 1,00 % en masa».

6. Sin embargo, este límite no es absoluto ya que, conforme al artículo 3, apartado 2, de la Directiva, «un Estado miembro podrá autorizar el uso de fuelóleo pesado con un contenido de azufre entre el 1,00 % y el 3,00 % de la masa en parte o en la totalidad de su territorio». Dicha autorización sólo puede concederse si concurren los siguientes requisitos: i) que se respeten las «normas comunitarias de calidad del aire [relativas al dióxido de azufre] establecidas en la Directiva 80/779/CEE [8] o en cualquier acto de la legislación comunitaria que anule y sustituya estas normas y en otras disposiciones comunitarias pertinentes», y ii) que «las emisiones [procedentes del Estado miembro que pretende conceder la autorización] no contribuyan de manera significativa [9] a la superación de las cargas críticas en un Estado miembro». A este respecto, la Directiva precisa que por «carga crítica» se

entenderá «una estimación cuantitativa de exposición a uno o más contaminantes por debajo de la cual no se conocen, según los conocimientos de que se dispone en la actualidad, efectos nocivos significativos sobre elementos sensibles del medio ambiente».¹⁰

7. La importancia del segundo de esos requisitos es confirmada por la última frase del artículo 3, apartado 2, en donde se recuerda de nuevo que «sólo se podrá aplicar esta autorización cuando las emisiones procedentes de un Estado miembro no contribuyan a una superación de las cargas críticas en cualquier Estado miembro».

8. En cuanto al procedimiento que ha de seguirse para poder conceder la autorización de que se trata, el artículo 3, apartado 5, de la Directiva prevé que «si un Estado miembro hace uso de las posibilidades que le ofrece el apartado 2, deberá comunicarlo con doce meses de antelación a la Comisión y al público», proporcionando «suficiente información para [...] comprobar si se cumplen los criterios mencionados». En el plazo de seis meses a partir de la fecha de recepción de dicha información, la Comisión, previa consulta con el comité establecido por el artículo 9 de la Directiva, adoptará una decisión. A este respecto, ese artículo prevé:

«La Comisión estará asistida por un Comité de carácter consultivo compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión.

8 — Directiva del Consejo, de 15 de julio de 1980, relativa a los valores límite y a los valores guía de calidad atmosférica para el anhídrido sulfuroso y las partículas en suspensión (DO L 229, p. 30; EE 15/2, p. 193).

9 — En las versiones italiana y española se dice que las emisiones no han de contribuir «in modo significativo», «de manera significativa», a la superación. Las otras versiones lingüísticas, en cambio, no contienen ninguna referencia a la magnitud de la contribución.

10 — Artículo 2, número 6.

El representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de las medidas que deban tomarse. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto en un plazo que el presidente podrá determinar en función de la urgencia de la cuestión de que se trate, por votación cuando sea necesario.

puesto que las emisiones de dióxido de azufre generadas en Grecia respetaban los límites impuestos por el Derecho comunitario y la contribución de Grecia a la superación de las cargas críticas en otros Estados miembros debía considerarse casi inexistente (como máximo se alcanzaba el 1 % en lo que respecta a Italia).

El dictamen se incluirá en el acta; además, cada Estado miembro tendrá derecho a solicitar que su posición conste en la misma.

La Comisión tendrá lo más en cuenta posible el dictamen emitido por el Comité e informará al Comité de la manera en que ha tenido en cuenta dicho examen.»

11. La Comisión, después de haber solicitado y obtenido información adicional del Gobierno griego, requirió la colaboración del Programa de cooperación para la vigilancia continua y la evaluación del transporte a gran distancia de contaminantes atmosféricos en Europa (en lo sucesivo, «EMEP»), y en particular del Instituto noruego de meteorología (Meteorological Synthesing Center — West; en lo sucesivo, «MSC-W»), que constituye el centro científico de coordinación de tal programa. Dicho instituto ha realizado análisis muy detallados sobre la contribución griega a los depósitos de azufre registrados en Italia.

III. Hechos y procedimiento

9. Mediante escrito de 11 de diciembre de 2001, la República Helénica solicitó a la Comisión la posibilidad de conceder, en todo su territorio con excepción de la región de Ática, la autorización prevista en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva 1999/32.

10. A juicio de ese Gobierno, en efecto, concurrían en este caso todos los requisitos previstos al efecto por la referida disposición,

12. De la Decisión impugnada se deduce que esos análisis, recogidos en los informes de 22 de febrero y de 22 de marzo de 2002, habían puesto de manifiesto que las emisiones procedentes de Grecia contribuían a superar en Italia las cargas críticas de acidez en al menos seis cuadrículas de la estructura en que se dividió a tal efecto el territorio italiano. En dichas cuadrículas, la contribución de Grecia no superaba el 0,5 %. El EMEP dedujo de ello que el análisis realizado

concordaba con los cálculos que atribuyen a las emisiones procedentes de Grecia el 1 % del depósito total de azufre presente en Italia.¹¹

efectos en la correlación de los niveles críticos y cargas (en lo sucesivo, «CCE»), el EMEP confirmó, en un informe del 19 de noviembre, que las emisiones griegas contribuían a depósitos que superan las cargas críticas de acidificación en otros Estados miembros, en particular en Italia.¹²

13. Una vez recibidos tales resultados, la Comisión convocó una reunión del comité consultivo previsto en el artículo 9 de la Directiva, para el 15 de abril de 2002, con objeto de debatir la solicitud del Gobierno griego. En dicha reunión, el comité se manifestó a favor del proyecto de Decisión de la Comisión que, por considerar que no concurría el requisito relativo a la contaminación transfronteriza, se pronunció en contra de la solicitud griega.

17. El 4 de diciembre de 2002, la Comisión convocó para el 10 de diciembre siguiente una nueva reunión del comité consultivo, remitiendo también al Gobierno griego la documentación objeto de discusión en dicha reunión.

14. Sin embargo, la Comisión no adoptó inmediatamente dicho proyecto, puesto que el 4 y el 5 de junio de 2002, el Gobierno griego solicitó reexaminar la cuestión, añadiendo nuevos elementos de valoración.

18. El 17 de diciembre de 2002 se adoptó la Decisión impugnada, que estimó el dictamen, desfavorable a la República Helénica, formulado por dicho comité. Un resumen del acta de la reunión del comité que fue sometido a los miembros del comité en el momento de adoptar la decisión fue remitida también al Gobierno griego.

15. Dichos elementos se aportaron efectivamente el 30 de julio y se completaron con posterioridad, a solicitud de la Comisión, el 3 de octubre del mismo año.

16. A raíz del análisis de tal información, presentada por la Comisión y examinada con el apoyo del Centro de coordinación de los

19. El 10 de enero de 2003 dicho Gobierno solicitó precisiones sobre algunos puntos del acta. Una vez recibida una nueva versión el 14 de febrero de 2003, el Gobierno solicitó que se introdujeran nuevas modificaciones mediante escrito de 17 de febrero de 2003.

11 — Véanse los considerandos noveno y décimo de la Decisión impugnada.

12 — Véase el decimotercer considerando de la Decisión impugnada.

20. El 26 de febrero siguiente, la República Helénica interpuso finalmente el presente recurso, solicitando al Tribunal de Justicia, en sustancia, que anule la Decisión impugnada y declare inaplicable la Directiva 1999/32, con arreglo al artículo 241 CE, en el caso de que ésta debiera interpretarse en el sentido asumido por la Comisión.

21. En apoyo de esta última ha intervenido el Consejo que, al igual que la Comisión, considera inadmisible, por falta de motivación, la parte del recurso en la que se solicita que se declare la inaplicabilidad de la Directiva 1999/32.

22. Una vez concluido el procedimiento escrito, en el que se han presentado también un escrito de réplica y uno de dúplica, las partes fueron oídas en la vista de 28 de abril de 2005.

IV. Apreciación

23. Como se ha indicado, el Gobierno griego solicita la anulación de la Decisión impugnada, alegando que supone violaciones del Derecho comunitario de carácter procedimental y sustancial.

A. Sobre las violaciones procedimentales

24. El Gobierno recurrente critica que en el procedimiento que dio lugar a la Decisión impugnada, la Comisión violó el principio de contradicción desde varios puntos de vista.

25. En términos generales, el Gobierno recuerda que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el respeto de los derechos de defensa en todo procedimiento incoado contra una persona o un Estado miembro y que pueda terminar en un acto que le sea lesivo constituye un principio fundamental del Derecho comunitario.¹³ De ese principio, añade dicho Gobierno, se deduce que, antes de la adopción de una decisión, el interesado debe recibir, en «un plazo suficiente para preparar su defensa»,¹⁴ «una exposición precisa y completa de los cargos que la Comisión se proponga formular contra él».¹⁵

26. En el caso de autos, en cambio, la consulta al comité previsto en el artículo 9 de la Directiva se produjo, según el Gobierno recurrente, con vulneración de sus derechos de defensa, por los motivos que se indicarán más adelante.

13 — Véase, entre otras muchas, la sentencia de 12 de febrero de 1992, Países Bajos y otros/Comisión (asuntos acumulados C-48/90 y C-66/90 (Rec. p. I-565), apartados 44 y 45.

14 — Sentencia de 19 de abril de 1988, Misset/Consejo (319/85, Rec. p. 1861), apartado 8.

15 — Sentencia Países Bajos y otros/Comisión, citada en la nota 13 *supra*, apartado 45.

27. Por su parte, la Comisión responde, en términos generales, que el principio del respeto de los derechos de defensa se aplica en casos como el que es objeto del presente procedimiento. Remitiéndose a las precisiones realizadas al respecto en la sentencia Dinamarca/Comisión,¹⁶ recuerda que, según el Tribunal de Justicia, la obligación de respetar dicho principio se impone sólo en el marco de los procedimientos que las instituciones comunitarias inicien contra los Estados miembros, como por ejemplo en el caso del control de ayudas. No sucede lo mismo, en cambio, cuando, como en el caso de autos, se trata de procedimientos incoados por los propios Estados miembros.

28. Por lo que a mí respecta, señalaré que es discutible si la citada jurisprudencia es plenamente pertinente en el presente asunto. Lo que en cambio considero importante subrayar es que en realidad, como señala la Comisión, las críticas del Gobierno griego no se refieren al respeto del principio de contradicción con el Estado de que se trata, sino a la regularidad formal y por tanto a la observancia de los procedimientos de consulta del comité consultivo. Todas las críticas antes mencionadas se refieren, en efecto, a este último aspecto, si no se quiere confundir la participación de los representantes de los Estados miembros en dicho comité —en cuanto tales, incardinados por tanto en un procedimiento de carácter institucional y que operan dentro del mismo— y las relaciones «externas», por llamarlas de esa manera, a dicho procedimiento, entre la Comisión y el Estado miembro en cuanto tal.

29. Dicho esto, abordaré ahora las críticas específicas de carácter procedimental que he mencionado anteriormente.

30. a) En primer lugar, Grecia objeta que ha sido demasiado breve el plazo comprendido entre el envío a los miembros del comité consultivo de la documentación que ha de discutirse en la reunión de dicho comité (5 de diciembre de 2002) y la fecha de esa reunión (10 de diciembre de 2002).

31. Para ello, invoca el proyecto de reglamento interno de dicho comité, que prevé que el plazo para enviar la documentación será de catorce días, si bien podrá reducirse a cinco días en casos urgentes y cuando las medidas de que se trate deban adoptarse inmediatamente.

32. Pues bien, según el Gobierno griego, en el presente asunto no concurren los requisitos para un plazo breve. En efecto, aunque el artículo 3, apartado 1, de la Directiva impone a los Estados miembros la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para que, a partir del 1 de enero de 2003, se utilice exclusivamente fuelóleo pesado cuyo contenido en azufre no supere el 1,00 % en masa, la Comisión no está obligada a pronunciarse sobre las solicitudes de excepción antes de esa fecha.

16 — Sentencia de 20 de marzo de 2003 (C-3/00, Rec. p. I-2643).

33. La demora en la convocatoria del comité y en el envío de la documentación resulta aún más injustificada, añade el Gobierno recurrente, si se considera que la Comisión disponía ya, desde noviembre de 2002, de los resultados de los nuevos análisis realizados por el EMEP (véase el punto 16 *supra*).

34. Por mi parte, señalaré en primer lugar que la Directiva nada dice sobre el plazo que debe transcurrir entre el envío a los miembros del comité de la documentación objeto de discusión y la fecha de la reunión de dicho comité. Como se ha visto (punto 8), en efecto, el artículo 9 se limita a afirmar que el Comité, una vez recibido el proyecto de las medidas que la Comisión pretende adoptar, emitirá su dictamen en un plazo que el presidente, es decir, el representante de la Comisión, podrá determinar en función de la urgencia de la cuestión de que se trate.

35. Procede añadir que tampoco la Decisión 1999/468/CE,¹⁷ adoptada por el Consejo para regular con carácter general el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión, exige a ésta el respeto de plazos precisos. Se limita a prever que «cada Comité aprobará su reglamento interno [...], basándose en el reglamento interno estándar que se publicará en el *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*» y que, en efecto, ha sido posteriormente adoptado y publicado.¹⁸

17 — Véase el artículo 3, apartado 2, de la Decisión del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión (DO L 184, p. 23).

18 — Artículo 7, apartado 1. El Reglamento de Procedimiento estándar se ha publicado en DO 2001, C 38, p. 3.

36. Por cuanto aquí interesa, dicho reglamento estándar prevé que los documentos que han de debatirse en el seno del comité se comunicarán a sus miembros catorce días antes de la reunión, con la posibilidad de reducir ese plazo a cinco días en caso de urgencia. Precisamente eso es lo que dispone también el proyecto de reglamento interno preparado por el comité previsto por la Directiva 1999/32 (como ya se ha indicado anteriormente, en el punto 31 *supra*).

37. Por tanto, la normativa específica aquí pertinente no dice nada sobre la cuestión, de la cual sólo se ocupa, en cambio, el reglamento antes citado (que, no obstante, se encuentra todavía en fase de proyecto), que sigue el modelo del reglamento estándar previsto en la Decisión 1999/468. Pero aunque se tomara ese proyecto (y su modelo) como indicación útil para llegar a una solución razonable de la cuestión de que se trata, estimo que la consulta del comité debe considerarse en todo caso regular, puesto que la Comisión ha respetado el plazo de cinco días permitido por el proyecto de reglamento para los casos urgentes.

38. Pues bien, en el presente asunto, la urgencia se derivaba, como alega la Comisión con carácter subsidiario, de la exigencia de evitar situaciones de inseguridad jurídica. Dado que, a partir del 1 de enero de 2003, la Directiva obligaba a los Estados miembros a permitir únicamente el uso de fuelóleos pesados con un contenido de azufre no superior al 1 %, las excepciones a ese límite debían concederse antes de aquella fecha. En

caso contrario, en efecto, los operadores económicos griegos que utilizaban los combustibles de que se trata no hubieran podido saber con tiempo suficiente y con la necesaria seguridad si en el futuro podrían disponer todavía de los fuelóleos combustibles con un mayor contenido en azufre.

Ambiente en la que la Comisión admitía que la constatación por parte del EMEP de la contribución de Grecia a la superación de las cargas críticas en otros Estados miembros podría depender del modelo matemático utilizado en el análisis.

39. Tampoco cabe afirmar, como hace el Gobierno griego, que la Comisión haya creado por sí misma la urgencia al dilatar excesivamente el examen de la solicitud de excepción. Procede observar al respecto, en efecto, que sólo el 3 de octubre de 2002 el Gobierno griego facilitó toda la información solicitada y que el análisis de esos datos realizado por EMEP fue recibido por la Comisión el 21 de noviembre de 2002. En estas circunstancias, para tener seguridad de poder adoptar antes de fin de año una decisión válida, que tuviera lugar por tanto después de la emisión del dictamen del comité, la Comisión no podía atenerse al plazo «ordinario» de catorce días y sólo estaba obligada a respetar, como efectivamente hizo, el plazo de cinco días para los casos de urgencia.

40. Por tanto, estimo que el procedimiento de consulta del comité es legítimo desde este punto de vista.

41. b) En segundo lugar, el Gobierno griego objeta que la documentación presentada por la Comisión a los miembros de dicho comité no era completa, dado que no se remitió una nota informativa redactada por la Dirección General de Medio

42. Sin embargo, debo señalar que, como ha precisado la Comisión en el recurso sin que el Gobierno griego lo haya discutido, dicha nota informativa fue redactada después de la conclusión de la reunión del comité, en el marco y a los efectos de los procedimientos internos de la Comisión. Por tanto, esa crítica no me parece fundada.

43. c) La República Helénica considera también como vicio de procedimiento el hecho de que, en la reunión del comité de 10 de febrero de 2002, la mayoría de los otros Estados miembros no hubieran enviado como representantes a las mismas personas que habían participado en la reunión precedente de 15 de abril de 2002 (véase el punto 13 *supra*).

44. Sin embargo, tampoco puede acogerse este argumento. Basta con observar, en efecto, que el envío de representantes y su selección es una facultad discrecional plena de los Estados miembros y que ninguna norma exige que el comité esté integrado siempre por las mismas personas.

45. d) Por último, el Gobierno griego reprocha a la Comisión haber adoptado la Decisión impugnada antes de que los miembros del comité pudieran verificar la exactitud del acta de la reunión de dicho comité. De este modo, la Comisión deliberó sobre la base de un acta que la República Helénica no considera completa (véase el punto 19 *supra*). El proyecto de reglamento de procedimiento del comité prevé, en cambio, el traslado del acta de la reunión a los miembros del comité en plazo útil para que puedan formular observaciones.

tiempo debido (a la luz de dicho proyecto, pero principalmente de la Directiva) para reaccionar al borrador del acta. Me limito a subrayar que, en sus comunicaciones a la Comisión, el Gobierno griego sólo había solicitado precisar algunos aspectos de la posición de su representante y que dicha posición había sido y seguía siendo en todo caso ampliamente minoritaria en el seno del comité. Por tanto, la Comisión puede sostener acertadamente que, en cualquier caso, la Decisión impugnada se adoptó de conformidad con la opinión (de la mayoría de los miembros) del comité.

46. A este respecto, procede recordar que la Directiva 1999/32 se limita a disponer que el dictamen se incluirá en el acta, que cada miembro del comité tendrá derecho a que su posición conste en ese documento y que la Comisión tendrá lo más en cuenta posible el dictamen.¹⁹ A su vez, el mencionado proyecto de reglamento de procedimiento prevé que las actas se trasladarán a los miembros del comité, que comunicarán por escrito al presidente sus eventuales observaciones. Las propuestas de modificación serán debatidas por el comité y, en caso de desacuerdo persistente, se adjuntarán al acta.

48. En todo caso, aunque fuera posible encontrar, como pretende el Gobierno recurrente, un vicio de procedimiento en la actuación de la Comisión, estimo que sería aplicable aquí la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual una «irregularidad procesal sólo supondría la anulación [...] de la Decisión si se acreditara que, de no haber existido dicha irregularidad, la Decisión impugnada hubiera podido tener un contenido diferente».²⁰

47. Pues bien, aun prescindiendo del carácter no vinculante del proyecto de reglamento, no creo que sea necesario detenerse aquí sobre la cuestión de si efectivamente se concedió al representante griego todo el

49. Por consiguiente, también esta crítica debe desestimarse.

19 — Véase el artículo 9, citado en el punto 8 *supra*.

20 — Sentencia de 29 de octubre de 1980, Van Landewyck/Comisión (asuntos acumulados 209/78, 215/78 y 218/78, Rec. p. 3125), apartado 47. Véase también la sentencia de 21 de marzo de 1990, Bélgica/Comisión (C-142/87, Rec. p. I-959), apartado 48.

50. A la luz de las consideraciones expuestas, estimo que cabe afirmar, en conclusión, que ninguna de las objeciones formuladas por el Gobierno griego puede estimarse fundada.

52. Observo al respecto, al igual que la Comisión, que las afirmaciones contenidas en la carta no pueden considerarse una opinión personal, puesto que el autor de la carta es el director del instituto que realizó el informe, quien firmó la carta precisamente por razón de su cargo oficial.

B. Sobre las violaciones sustanciales

Sobre la existencia de la contribución a la superación de las cargas críticas

51. En cuanto al fondo, el Gobierno recurrente alega en primer lugar que de los análisis realizados por EMEP, que han constituido el fundamento científico de la Decisión impugnada, no se desprende en absoluto que no concurra el segundo de los requisitos previstos para que un Estado miembro pueda autorizar el uso de fuelóleos con un mayor contenido en azufre (véase el punto 6 *supra*). En particular, no resulta en absoluto acreditado «con todas las garantías que las emisiones griegas contribuyen a que haya un exceso de depósito por encima de las cargas críticas de acidificación en otros Estados miembros y, en particular, en Italia», como establece, en cambio, el considerando decimotercero de la Decisión. Tal afirmación, contenida únicamente en la carta que acompañaba el informe enviado a la Comisión, constituye la opinión personal del director del MSC-W (el instituto encargado de realizar los análisis; véase el punto 11 *supra*), y no el resultado del estudio científico efectuado.

53. Sobre el fondo, pues, me limito a señalar que el examen realizado por el mencionado instituto proporciona elementos idóneos para apoyar la conclusión de la Comisión según la cual la situación griega no cumplía el segundo de los requisitos necesarios para la concesión de la excepción (véanse los puntos 6 y 7 *supra*). En efecto, el informe afirma claramente que, sobre la base de los conocimientos científicos adquiridos en los últimos treinta años, resulta probado que las emisiones griegas contribuyen a la superación de las cargas críticas en Austria, Alemania, Italia y Suiza, si bien la entidad de dicha contribución es reducida, equivalente como máximo al 0,5 %.

54. Pues bien, estimo que, al tratarse aquí del ejercicio de una facultad discrecional de la Comisión cuyo examen entraña apreciaciones de carácter técnico, es aplicable la conocida jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual, en tales casos, el Juez comunitario «sólo puede censurar el contenido de una decisión adoptada por la Comisión de conformidad con el dictamen [de un comité] en caso de error manifiesto de

hecho o de Derecho o de desviación de poder». ²¹

55. Pues bien, de los autos del presente asunto no se desprende ningún elemento que permita detectar tal error o una desviación de poder. En efecto, por un lado, la Comisión se atuvo abiertamente al dictamen de un prestigioso instituto científico; por otro lado, Grecia, aparte de críticas genéricas y de remitirse a los mismos argumentos ya alegados ante el comité y rechazados por éste, no ha aportado ninguna prueba de la existencia de tal error.

56. Por tanto, considero que debe desestimarse esta crítica.

Sobre el concepto de contribución a la superación de las cargas críticas

57. El Gobierno griego sostiene que, aun admitiendo que algunas partículas de dióxido de azufre procedentes de Grecia lleguen a Italia, no cabe detectar sin embargo una contribución a la superación de las cargas críticas en el sentido del artículo 3, apartado 2, de la Directiva. El concepto de «contribución a la superación de las cargas críticas» implica, en efecto, que, de no existir las emisiones griegas, los ecosistemas italia-

nos en los que se registra un depósito de dióxido de azufre superior a la carga crítica desciendan por debajo del nivel a partir del cual dicha carga crítica se considere superada. En otros términos, según dicho Gobierno, la contribución debe ser decisiva a efectos de la superación de la carga crítica, circunstancia que no se verifica en el caso de autos.

58. A favor de esa interpretación menos rigurosa que propone, el Gobierno griego alega además que las versiones italiana y española de la Directiva especifican que las emisiones no deben contribuir «de manera significativa» a la superación de las cargas críticas.

59. Por otra parte, añade dicho Gobierno, la interpretación restrictiva de los requisitos de que se trata, sostenida por la Comisión, priva de todo efecto útil al artículo 3, apartado 2, de la Directiva, ya que de ese modo ese precepto no sería nunca aplicable.

60. Por mi parte, sin embargo, creo que la Comisión alega acertadamente que la Directiva se refiere a emisiones que «contribuyan» a la superación de las cargas críticas en otros Estados miembros, no que las «provoquen». La interpretación del artículo 3, apartado 2, realizada por el Gobierno griego parece, por tanto, contradecir el tenor de tal disposición.

21 — Sentencia de 27 de septiembre de 1983, Universität Hamburg (216/82, Rec. p. 2771), apartado 14. Véase también la sentencia de 25 de octubre de 1984, Rijksuniversiteit te Groningen (185/83, Rec. p. 3623), apartados 14 y 15.

61. Por otra parte, como recuerda la Comisión, la necesidad de adoptar una interpretación restrictiva de los requisitos de que se trata es demostrada además por los trabajos preparatorios de la Directiva. Según la Propuesta presentada por la Comisión, en efecto, la excepción sólo podía concederse siempre que «la contribución a la contaminación transfronteriza sea insignificante».²²

El Consejo se ha mostrado, en cambio, más estricto,²³ señalando que la excepción sólo puede concederse si, a consecuencia de la misma, el Estado miembro no contribuye a la superación de las cargas críticas en otros Estados miembros, prescindiendo de la entidad de tal «contribución».

62. No estimo que puedan encontrarse apoyos válidos para sostener una interpretación más generosa en las versiones italiana y española de la Directiva, que afirman que las emisiones no deben contribuir «de manera significativa» a la superación.

63. En efecto, partiendo del supuesto de que tales versiones no pueden prevalecer sobre las demás, mucho más numerosas, de distinto tenor, incluida la griega, me limitaré a añadir que el requisito que aquí se discute está enunciado en dos ocasiones en el artículo 3, apartado 2, de la Directiva (véase el punto 7 *supra*). Pues bien, cuando reitera

el requisito de que se trata en su última frase, la disposición precisa, también en las versiones italiana y española, que la excepción sólo podrá ser concedida si las emisiones «no contribuyan a una superación», sin añadir nada en cuanto a la dimensión de la contribución.

64. Las observaciones realizadas me llevan a considerar que la tesis de la Comisión es la única interpretación correcta del requisito de que se trata.

65. En consecuencia, al haber comprobado en el caso de autos que los depósitos procedentes de Grecia «contribuían» a la superación de las cargas críticas en algunas regiones italianas en las que ya se registran problemas de acidificación provocados por el dióxido de azufre, la Comisión no podía estimar la solicitud presentada por el Gobierno griego, aun cuando dicha contribución a la superación no superaba el 0,5 %.

66. Tampoco cabe objetar, como hace el Gobierno griego, que la interpretación discutida por dicho Gobierno priva de todo efecto útil a la disposición. Es cierto, en efecto, que tal interpretación restringe bastante los márgenes para la concesión de la excepción. No obstante, dado que se trata precisamente de medidas excepcionales, no cabe considerar ciertamente que dicha interpretación sea sorprendente e injustificada. No obstante, considero que la disposición de que se trata mantiene en todo caso un

22 — Artículo 3, apartado 2, de la Propuesta de directiva del Consejo relativa a la reducción del contenido de azufre de determinados combustibles líquidos y por la que se modifica la Directiva 93/12/CEE (DO 1997, C 190, p. 9).

23 — En el documento de la Presidencia del Consejo n.º 9271/98, de 11 de junio de 1998, se afirma que «the Presidency has sharpened the conditions under which a derogation may be granted» (la Presidencia ha endurecido los requisitos conforme a los cuales puede concederse una excepción; el subrayado es mío).

margen de aplicabilidad, en particular, como prevé precisamente el artículo 3, apartado 2, de la Directiva, en todos los casos en los que el depósito de azufre procedente del Estado miembro solicitante no contribuye en absoluto (o como máximo, si se quiere, contribuye de modo totalmente insignificante) a la superación de las cargas críticas en los demás Estados miembros.

69. Dado que ese cambio ha modificado sustancialmente el ámbito de aplicación de la excepción, la Comisión no puede introducirlo sin acudir al procedimiento de cooperación previsto en el artículo 252 CE, cuya aplicación, prevista para la adopción de la Directiva, debe también tener lugar para introducir modificaciones en la misma.

67. Considero por tanto que procede desestimar también las alegaciones examinadas.

70. Por mi parte, señalo en primer lugar que, como ha demostrado la Comisión en la dúplica, es muy dudoso que el modelo matemático nuevo y distinto utilizado para la estimación de las contribuciones no pueda nunca tener como resultado cero. Por ejemplo, en el caso de Italia tuvieron como resultado cero las estimaciones de las contribuciones procedentes de Luxemburgo, Suecia y Finlandia.

Sobre el método de estimación utilizado

68. El Gobierno griego sostiene asimismo que la Comisión debería haber valorado su solicitud aplicando, a efectos de la estimación de la contribución a la superación de las cargas críticas en otros Estados miembros, el mismo método utilizado durante los trabajos preparatorios de la Directiva. El cambio de modelo matemático realizado por la Comisión ha ocasionado en el presente asunto graves consecuencias, puesto que el nuevo modelo, a diferencia del anterior, presenta unas características técnicas que suponen que las estimaciones de las contribuciones nunca pueden tener como resultado cero, detectándose siempre la presencia de tales contribuciones, siquiera a niveles infinitesimales.

71. Dicho esto, procede observar que ningún precepto de la Directiva obliga a la Comisión a elegir un modelo matemático específico. Por tanto, es libre de adoptar su propia decisión sobre la base de los análisis científicos que considere más adecuados y fiables. En el caso de autos, estimo que no cabe reprochar a la Comisión haber acudido a un instituto de prestigio internacional, como el MSC-W, y haber utilizado el método de estimación que éste ha considerado más apropiado, si bien distinto del adoptado como referencia con motivo de los trabajos preparatorios.

72. De ello se deduce que también estas alegaciones son infundadas.

Sobre el principio de la confianza legítima

73. El Gobierno griego considera además que, al denegarle la excepción, la Comisión vulneró el principio de confianza legítima, puesto que antes de la adopción de la Directiva había dejado entender claramente que sería posible seguir utilizando en Grecia fuelóleo pesado con un mayor contenido en azufre.

74. En particular, objeta dicho Gobierno, en la Comunicación al Parlamento y al Consejo sobre una estrategia comunitaria contra la acidificación (en lo sucesivo, la «Comunicación sobre la acidificación»),²⁴ presentada junto con la Propuesta de Directiva y a la que hace referencia también el noveno considerando de la versión final de dicha Directiva, la Comisión había señalado a la República Helénica como uno de los Estados miembros que podrían beneficiarse de la excepción.

75. Por mi parte, recuerdo en primer lugar que, según reiterada jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «sólo puede invocarse el principio de confianza legítima contra una normativa comunitaria en la medida en que la propia Comunidad haya creado previamente una situación que puede infundir confianza legítima».²⁵ Además, aunque dicho principio persigue proteger al operador económico al que «una institución haya hecho concebir esperanzas fundadas, [...] nada impide que un Estado miembro pueda alegar, en el marco de un recurso de anulación, que un acto de las instituciones viola la confianza legítima».²⁶

76. Pues bien, estimo que en el presente asunto no concurren los requisitos para invocar dicha jurisprudencia.

77. En efecto, la República Helénica no podía ignorar que tanto la Comunicación antes mencionada como la consiguiente propuesta constituirían orientaciones de la Comisión que aún debían plasmarse en un acto normativo del Consejo, y que en el curso del *iter* legislativo éste podía introducir —como sucede a menudo y como en efecto ha sucedido también en el caso de autos, al menos sobre la cuestión que aquí interesa—

25 — Sentencias de 10 de enero de 1992, Kühn (C-177/90, Rec. p. I-35), apartado 14, y de 29 de octubre de 1998, Zaninotto (C-375/96, Rec. p. I- 6629), apartado 50.

26 — Sentencia de 10 de marzo de 2005, España/Consejo (C-342/03, Rec. p. I-1975), apartado 47 y jurisprudencia allí citada.

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

modificaciones (incluso profundas) en la propuesta.²⁷

78. Tampoco es pertinente el hecho de que en el considerando noveno de la Directiva, el Consejo se haya referido expresamente a la Comunicación, puesto que evidentemente ello no significa que la Directiva haya «recogido» y, por tanto, atribuido valor normativo a todas las afirmaciones contenidas en dicha Comunicación, confirmando así en cierto modo las presuntas «expectativas» generadas en la República Helénica en virtud de la Comunicación.

79. Como ya he señalado (punto 61), en efecto, en el curso del *iter* legislativo el Consejo ha modificado, precisamente sobre el extremo que aquí interesa, la estrategia descrita en la Comunicación, de modo que ésta sólo debe considerarse válida, desde un punto de vista normativo, en la parte efectivamente recogida en el texto definitivo de la Directiva.

80. Por tanto, sobre la propuesta en cuanto tal (y sobre la estrategia subyacente) no podía fundarse ninguna expectativa merecedora de protección jurídica.

81. Por consiguiente, estimo necesario concluir que también la alegación basada en la confianza legítima debe considerarse infundada.

Sobre el principio de proporcionalidad

82. El Gobierno griego alega por último que, en la citada Comunicación, la Comisión había afirmado que la estrategia de la que dispondría la Comunidad para luchar contra la acidificación debería entrañar medidas económicamente racionales, es decir, que tuvieran en cuenta la relación coste/eficacia. De la Decisión impugnada se derivan, en cambio, para la República Helénica, costes excesivos frente a las ventajas que genera para el medio ambiente. Ello constituye una violación del principio de proporcionalidad, principio que la Comisión estaba obligada a respetar al ejercer la facultad discrecional que, según el Gobierno recurrente, la Directiva le atribuye.

83. Pues bien, dado que del análisis precedente se desprende que al adoptar la Decisión impugnada la Comisión no hizo otra cosa que aplicar la única interpretación posible del segundo requisito establecido por

27 — Véase, en ese sentido, la sentencia de 11 de julio de 1985, Salerno y otros/Comisión y Consejo (asuntos acumulados 87/77, 130/77, 22/83, 9/84 y 10/84, Rec. p. 2523), en donde se afirma que «una resolución del Parlamento no tiene carácter vinculante y no puede generar la confianza legítima de que las instituciones se atengan a la misma», apartado 59.

la Directiva para la concesión de la excepción, estimo que el criterio de la proporcionalidad se refiere, en definitiva, no tanto a la Decisión como a la propia Directiva.

requisitos previstos a efectos de la concesión de la excepción no respetan los criterios de racionalidad económica a los que se refiere la Comunicación sobre la acidificación.

84. Por lo demás, así lo confirma de modo indirecto el propio Gobierno recurrente. En efecto, en el caso de que el Tribunal de Justicia declare, como propongo, que la Directiva obliga a la Comisión a denegar la excepción sin tener en cuenta la relación coste/eficacia, dicho Gobierno solicita que la Directiva sea declarada inaplicable, conforme al artículo 241 CE, por vulnerar el principio de proporcionalidad.

87. Por tanto, creo que puede considerarse que se cumple en cierto modo el requisito de la motivación, especialmente a la luz de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia según la cual «los requisitos de forma establecidos por el artículo 38 del Reglamento de procedimiento» se cumplen si se indican «con suficiente claridad los principios jurídicos vulnerados».²⁸

85. La Comisión y el Consejo se oponen, sin embargo, a la admisibilidad de esta parte del recurso porque, en su opinión, el Gobierno griego no ha indicado de modo claro y preciso los motivos invocados en apoyo de la excepción de ilegalidad.

88. Dicho esto, debo añadir no obstante sin dilación que, aun cuando se aceptara su admisibilidad, la excepción de ilegalidad me parece infundada en cuanto al fondo. En efecto, el Gobierno griego basa la vulneración del principio de proporcionalidad en el hecho de que, en algunos pasajes de la Comunicación sobre la acidificación, la Comisión había señalado que para algunos Estados miembros, entre ellos Grecia, la reducción del contenido de azufre de los fuelóleos pesados podía no constituir una opción válida desde el punto de vista de los costes.

86. Sin embargo, considero que, aunque de modo muy sucinto, el Gobierno griego sí ha indicado en el recurso los motivos por los que la Directiva debe ser declarada inaplicable con arreglo al artículo 241 CE. En efecto, ha alegado la violación del principio de proporcionalidad por parte del legislador comunitario en la medida en que los

89. Pues bien, como ya he señalado en los puntos 77 a 79, las valoraciones contenidas

28 — Sentencia de 15 de diciembre de 1966, Serio (62/65, Rec. p. 757).

en la Comunicación no fueron recogidas íntegramente por el Consejo con motivo de la adopción de la Directiva. Por tanto, la proporcionalidad deberá apreciarse exclusivamente con respecto a lo previsto en la Directiva.

excepción a las limitaciones del contenido de azufre en los fuelóleos pesados puede ser considerada por sí misma apta para lograr el objetivo indicado.

90. A tal efecto, huelga recordar que, «según reiterada jurisprudencia, para determinar si una disposición del Derecho comunitario está de acuerdo con el principio de proporcionalidad, es necesario verificar si los medios elegidos son aptos para la realización del objetivo pretendido y si no van más allá de lo que es necesario para lograrlo». ²⁹

92. En cuanto a la necesidad de los requisitos en los términos restrictivos previstos por el Consejo, estimo que la valoración realizada por éste está bien explicada en la exposición de motivos de la Directiva, en particular en el considerando décimo, que no figuraba en la Propuesta de Directiva y que parece que precisamente pretende aludir al principio de proporcionalidad.

91. En cuanto al primer aspecto, ya he recordado en varias ocasiones que el objetivo de la Directiva consiste en reducir las emisiones de dióxido de azufre. Dado que, como señala el considerando octavo, «desde hace décadas, se reconoce que el azufre [...] es la fuente más importante de [dichas emisiones] y que éstas son una de las causas principales de la lluvia ácida», me parece claro que un requisito restrictivo para la

93. En efecto, dicho considerando establece que «algunos estudios han demostrado que los beneficios derivados de reducir las emisiones de azufre mediante reducciones del contenido de azufre de los combustibles serán, con frecuencia, considerablemente superiores a los costes estimados para la industria en la presente propuesta, y que existe y está bien implantada la tecnología para reducir el nivel de azufre de los combustibles líquidos». A ello añade el considerando decimoquinto que es conveniente prever excepciones al límite fijado para el contenido de azufre para aquellos Estados miembros «en los que las condiciones medioambientales lo permitan», es decir, como prevé el artículo 3, apartado 2, cuando, entre otras cosas, no se contribuya a la superación de las cargas críticas en los demás Estados miembros.

29 — Véanse, entre otras muchas, las sentencias de 14 de julio de 1998, *Safety Hi-Tech* (C-284/95, Rec. p. I-4301), apartado 57, y de 13 de mayo de 1997, *Alemania/Parlamento y Consejo* (C-233/94, Rec. p. I-2405), apartado 54.

94. Como observa la Comisión, por tanto, al prever el límite del contenido de azufre en los fuelóleos pesados, el Consejo tuvo en cuenta las exigencias relacionadas con el principio de proporcionalidad, estableciendo los requisitos para las excepciones en los términos, en realidad bastante restrictivos, mencionados en reiteradas ocasiones. Y ello, evidentemente, tomando también en consideración el hecho de que la política de la Comunidad en materia de medio ambiente está basada en el principio de cautela (artículo 174 CE) y que, por tanto, también «cuando subsisten dudas sobre la existencia o alcance de riesgos para la salud de las personas, las Instituciones pueden adoptar medidas de protección sin tener que esperar a que se demuestre plenamente la realidad y gravedad de tales riesgos».³⁰

95. Es cierto que, como ha observado la propia Comisión en otra ocasión,³¹ incluso las medidas basadas en el principio de precaución no pueden prescindir de las exigencias relacionadas con el principio de proporcionalidad, pero la apreciación de ésta debe realizarse con respecto al nivel de protección previsto por el legislador; y, como se ha visto, éste ha optado, en el presente asunto, por un nivel de protección bastante elevado.

96. Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha subrayado que, habida cuenta de la amplia discrecionalidad de la que goza el Consejo al ejecutar los objetivos de la política comunitaria en materia de medio ambiente, «el control judicial debe limitarse necesariamente al extremo de si el Consejo [...] incurrió en un error manifiesto de apreciación».³²

97. Sin embargo, considero que no se ha demostrado en el caso de autos la existencia de tal error de apreciación. En efecto, aun cuando la denegación de la excepción supone un mayor coste para Grecia, ha de estimarse que la finalidad de evitar una agravación de la superación de las cargas críticas en otros Estados miembros que ya cuentan con unas cargas elevadas puede justificar de modo legítimo la medida restrictiva de que se trata y sus consecuencias.³³

98. Sobre la base de estas consideraciones, mi opinión es que la Directiva no vulnera el principio de proporcionalidad y que, por tanto, la excepción de ilegalidad debe desestimarse.

30 — Sentencias de 5 de mayo de 1998, *National Farmers' Union* y otros (C-157/96, Rec. p. I-2211), apartado 63, y de 5 de mayo de 1988, *Reino Unido/Comisión* (C-180/96, Rec. p. I-2265), apartado 99.

31 — Comunicación de la Comisión, de 2 de febrero de 2000, sobre el recurso al principio de precaución, COM(2000) 1 final, sección 6.3.1.

32 — Sentencia *Safety Hi-Tech*, antes citada, apartado 37.

33 — Véanse las sentencias de 13 de noviembre de 1990, *Fedesa* y otros (C-331/88, Rec. p. I-4023), apartado 17, y de 17 de julio de 1997, *Affish* (C-183/95, Rec. p. I-4315), apartado 42.

V. Sobre las costas

99. A tenor del artículo 69, apartado 2, del Reglamento de Procedimiento, la parte que pierda el proceso será condenada en costas, si así lo hubiera solicitado la otra parte. Dado

que la Comisión ha pedido que se condene en costas a la República Helénica y al haber sido desestimados los motivos formulados por ésta, procede condenarla a soportar sus propias costas y las de la Comisión. Conforme al artículo 69, apartado 4, del Reglamento de Procedimiento, los Estados miembros y las instituciones que intervengan como coadyuvantes en el litigio soportarán sus propias costas. En consecuencia, el Consejo, parte coadyuvante, cargará con sus propias costas.

VI. Conclusión

100. A la luz de las consideraciones expuestas, propongo al Tribunal de Justicia que decida lo siguiente:

- 1) Desestimar el recurso.
- 2) Condenar a la República Helénica a cargar con las costas en que ha incurrido la Comisión.
- 3) El Consejo soportará sus propias costas.