

CONCLUSÕES DA ADVOGADA-GERAL

JULIANE KOKOTT

apresentadas em 17 de Julho de 2008¹

I — Introdução

1. O direito comunitário regula os valores-limite para as emissões de partículas dos veículos equipados com motores diesel. Os Países Baixos estão, no entanto, a prever só admitir o registo de veículos que respeitem valores-limite mais rigorosos. Esta medida visa contribuir para a redução da percentagem de partículas na atmosfera, na medida em que em muitas áreas do país são ultrapassados os valores-limite comunitários para as partículas no ar ambiente.

2. Neste sentido, os Países Baixos requereram à Comissão, nos termos do artigo 95.^o, n.º 5, do Tratado CE, uma derrogação à regulamentação relativa aos valores-limite para a emissão de partículas. Com a decisão controvertida no presente processo², a Comissão indeferiu, no entanto, este requerimento. O Tribunal de Primeira Instância negou provimento ao recurso interposto pelos Países Baixos da decisão da Comissão³.

3. Com o presente recurso, os Países Baixos acusam a Comissão de não ter tido em consideração um relatório que continha novos dados relativos à poluição do ar nos Países Baixos, apresentado em tempo útil. Ao rejeitar o presente argumento, o Tribunal de Primeira Instância não teve em consideração os deveres de diligência da Comissão e o seu dever de fundamentação. Para além disso, a análise do Tribunal de Primeira Instância em relação à questão de saber se nos Países Baixos existe um problema específico na aceção do artigo 95.^o, n.º 5, CE está viciada por um erro de direito.

II — Quadro jurídico

4. Nos n.ºs 1 a 9 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância expôs o quadro jurídico da seguinte forma:

1 — Língua original: alemão.

2 — Decisão 2006/372/CE da Comissão, de 3 de Maio de 2006, relativa ao projecto de disposições nacionais notificado pelo Reino dos Países Baixos, por força do n.º 5 do artigo 95.^o do Tratado CE, que fixa os limites das emissões de partículas dos veículos equipados com motores diesel, JO L 142, p. 16.

3 — Acórdão de 27 de Junho de 2007, Países Baixos/Comissão (T-182/06, Colect., p. II-1983).

«1 O artigo 95.º CE dispõe, nos seus n.ºs 4 a 6:

Na ausência de decisão da Comissão dentro do citado prazo, considera-se que as disposições nacionais a que se referem os n.ºs 4 e 5 foram aprovadas.

‘4. Se, após a adopção de uma medida de harmonização pelo Conselho ou pela Comissão, um Estado-Membro considerar necessário manter disposições nacionais justificadas por exigências importantes referidas no artigo 30.º ou relativas à protecção do meio de trabalho ou do ambiente, notifica a Comissão dessas medidas, bem como das razões que motivam a sua manutenção.

5. Além disso, sem prejuízo do disposto no n.º 4, se, após a adopção de uma medida de harmonização pelo Conselho ou pela Comissão, um Estado-Membro considerar necessário adoptar disposições nacionais baseadas em novas provas científicas relacionadas com a protecção do meio de trabalho ou do ambiente, motivadas por qualquer problema específico desse Estado-Membro que tenha surgido após a adopção da referida medida de harmonização, notifica a Comissão das disposições previstas, bem como dos motivos da sua adopção.

6. No prazo de seis meses a contar da data das notificações a que se referem os n.ºs 4 e 5, a Comissão aprova ou rejeita as disposições nacionais em causa, depois de ter verificado se constituem ou não um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros, ou um obstáculo ao funcionamento do mercado interno.

Se a complexidade da questão o justificar, e não existindo perigo para a saúde humana, a Comissão pode notificar o Estado-Membro em causa de que o prazo previsto no presente número pode ser prorrogado por um novo período de seis meses, no máximo.’

2 A Directiva 96/62/CE do Conselho, de 27 de Setembro de 1996, relativa à avaliação e gestão da qualidade do ar ambiente (JO L 296, p. 55), prevê no seu artigo 7.º, n.º 3, que os Estados-Membros devem estabelecer planos de acções a tomar de imediato para os casos de risco de ultrapassagem dos valores-limite e/ou dos limiares de alerta relativos aos níveis de poluentes do ar, a fim de reduzir o risco de ultrapassagem e limitar a sua duração.

Estes planos podem prever, conforme o caso, medidas de controlo e, se necessário, de suspensão das actividades, inclusive do trânsito automóvel, que contribuam para a ultrapassagem dos valores-limite.

classe I (veículos comerciais com peso máximo autorizado de 1 305 kg).

- 3 Por força do artigo 11.º, n.º 1, alínea a), da Directiva 96/62, os Estados-Membros assinalarão à Comissão a ocorrência de níveis de poluição acima do valor-limite acrescido da margem de tolerância, no prazo de nove meses após o final de cada exercício.
- 4 A Directiva 98/69/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1998, relativa às medidas a tomar contra a poluição do ar pelas emissões provenientes dos veículos a motor e que altera a Directiva 70/220/CEE (JO L 350, p. 1), entrou em vigor em 28 de Dezembro de 1998, data da sua publicação no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*.
- 5 Este texto sujeita a um valor-limite de concentração de massa de partículas (PM) de 25 mg/km os veículos equipados com motores diesel que integram, por um lado, a categoria M (veículos ligeiros de passageiros), definidos no anexo II, secção A, da Directiva 70/156/CEE do Conselho, de 6 de Fevereiro de 1970, relativa à aproximação das legislações dos Estados-Membros respeitantes à recepção dos veículos a motor e seus reboques (JO L 42, p. 1; EE 13 F1 p. 174) — com excepção dos veículos de massa máxima superior a 2 500 kg — e, por outro, da categoria N1,
- 6 Nos termos do artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 98/69:
- [...] os Estados-Membros não podem, por motivos relacionados com a poluição do ar por emissões de veículos a motor,
- recusar a homologação CE nos termos do n.º 1 do artigo 4.º da Directiva 70/156, nem
- recusar a homologação de âmbito nacional, nem
- proibir a matrícula, a venda ou a entrada em circulação de veículos nos termos do artigo 7.º da Directiva 70/156,

se os mesmos satisfizerem os requisitos da Directiva 70/220, alterada pela presente directiva.’

- 7 A Directiva 1999/30/CE do Conselho, de 22 de Abril de 1999, relativa a valores-limite para o dióxido de enxofre, dióxido de azoto e óxidos de azoto, partículas em suspensão e chumbo no ar ambiente (JO L 163, p. 41), em conjugação com a Directiva 96/62, fixa os valores-limite aplicáveis designadamente às concentrações de partículas ‘PM10’ no ar ambiente e juridicamente vinculativos a partir de 1 de Janeiro de 2005.
- 8 Para efeitos de aplicação da Directiva 1999/30, as partículas PM10 são definidas como:
- ‘11) ‘PM10’: partículas em suspensão susceptíveis de passar através de um filtro selectivo com 50% de eficiência para um diâmetro aerodinâmico de 10 µm.’
- 9 No artigo 5.º, a Directiva 1999/30 prevê que os Estados-Membros adoptarão as medidas necessárias para garantir que as concentrações destas partículas no ar ambiente [...] não excedam os valores-limite estabelecidos na secção I do seu anexo III.»
5. Entretanto, foi adoptado o Regulamento (CE) n.º 715/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Junho de 2007, relativo à homologação dos veículos a motor no que respeita às emissões dos veículos ligeiros de passageiros e comerciais (Euro 5 e Euro 6) e ao acesso à informação relativa à reparação e manutenção de veículos⁴. A norma em matéria de emissão de gases Euro 5 prevê uma redução do valor-limite de concentração de massa de partículas (PM) para 5 mg/km. Por princípio, a partir de Setembro de 2009, os novos modelos de veículos ligeiros de passageiros e veículos comerciais com motores diesel devem estar equipados com filtros de partículas. Em relação a veículos novos de modelos a diesel já homologados, esta regra aplica-se a partir de Janeiro de 2011.
6. Para além disso, em 21 de Maio de 2008 foi aprovada a Directiva 2008/50/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 21 de Maio de 2008, relativa à qualidade do ar ambiente e a um ar mais limpo na Europa⁵, que substituiu em particular a Directiva 96/62 e a Directiva 1999/30. O artigo 22.º, n.ºs 1 e 2, da nova directiva dispensa temporariamente os Estados-Membros do cumprimento dos

4 — JO L 171, p. 1.

5 — JO L 152, p. 1.

valores-limite, desde que estejam preenchidas determinadas condições. Em relação às PM10, a dispensa é válida durante três anos após a entrada em vigor dessa directiva, ou seja, até 2011.

usados pela primeira vez após 31 de Dezembro de 2006 e equipados com motores diesel. Isto implicaria que esses veículos estivessem equipados com filtros de partículas.»

III — Procedimento administrativo

7. Em 2 de Novembro de 2005, os Países Baixos requereram junto da Comissão a aprovação de exigências mais rigorosas para a emissão de partículas de determinados veículos equipados com motores diesel do que o previsto no direito comunitário. No n.º 6 da Decisão 2006/372/CE, a Comissão expõe as medidas apresentadas para aprovação da seguinte forma:

«O Reino dos Países Baixos notificou a Comissão de um projecto de decreto que prevê a imposição de um valor-limite obrigatório de 5 mg por quilómetro para as emissões de partículas dos veículos comerciais com um peso máximo admissível de 1 305 kg (veículos da categoria N1, classe I) e dos automóveis de passageiros (veículos da categoria M1), tal como definido[s] nas alíneas h) e at) do n.º 1 do artigo 1.º do *Voertuigreglement*. O decreto seria aplicável a todos os veículos referidos

8. A subsequente tramitação do processo é exposta da seguinte forma nos n.ºs 21 a 26 do acórdão recorrido:

«21 Por ofício de 23 de Novembro de 2005, a Comissão comunicou ter recebido a notificação do Governo neerlandês e informou o referido governo de que o prazo de seis meses fixado no artigo 95.º, n.º 6, CE, para decidir sobre os pedidos de derrogação começara a contar a partir de 5 de Novembro de 2005, dia seguinte ao da recepção da notificação.

22 O relatório de avaliação da qualidade do ar nos Países Baixos no ano de 2004, elaborado [em] aplicação da Directiva 96/62, foi comunicado à Comissão em 8 de Fevereiro de 2006 e registado por esta em 10 de Fevereiro seguinte.

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

24 Com o objectivo de apreciar a justeza da argumentação adiantada pelas autoridades neerlandesas, a Comissão pediu o parecer científico e técnico de um consórcio de consultores coordenado pela Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuur-wetenschappelijk onderzoek (Organização neerlandesa para a investigação científica aplicada, [...]).

25 Este organismo apresentou o seu relatório à Comissão em 27 de Março de 2006.

26 Pela Decisão 2006/372/CE [...], a Comissão indeferiu o projecto de decreto notificado, porque o Reino dos 'Países Baixos não [conseguiu] demonstrar a existência de um problema específico no que se refere à Directiva 98/69' e porque 'a medida notificada não [era] proporcional aos objectivos almejados'.»

IV — Processo em primeira instância e pedidos das partes

9. Em 12 de Julho de 2006, os Países Baixos interpuseram recurso de anulação da Decisão 2006/372 junto do Tribunal de Primeira Instância.

10. Nos termos do n.º 33 do acórdão recorrido, o Governo neerlandês alegou que a decisão é contrária às normas materiais do artigo 95.º CE e ao dever de fundamentação do artigo 253.º CE, *em primeiro lugar* na medida em que a mesma recusa reconhecer a existência de um problema específico dos Países Baixos, que se verificou após a adopção da Directiva 98/69, em especial sem ter apreciado os dados pertinentes transmitidos por esse Estado-Membro, e, *em segundo lugar*, porque considera o projecto de decreto notificado como não proporcional aos objectivos prosseguidos pelo Reino dos Países Baixos.

11. Após ter seguido uma tramitação acelerada, o Tribunal de Primeira Instância decidiu o recurso por acórdão de 27 de Junho de 2007. Neste processo, apenas foi apreciado o primeiro fundamento de recurso, nomeadamente a análise dos dados transmitidos pelos

Países Baixos e a prova da existência de um problema específico nos Países Baixos. Foi negado provimento aos argumentos apresentados pelo Governo neerlandês quanto a ambos os pontos.

12. Os Países Baixos interpuseram recurso desse acórdão. O Governo neerlandês opõe-se a ambas as partes da apreciação em primeira instância e pede:

— a anulação do acórdão recorrido, a remessa do processo ao Tribunal de Primeira Instância para que este se pronuncie sobre os demais fundamentos de recurso e

— a condenação da Comissão nas despesas.

13. A Comissão pede:

— que o recurso seja declarado inadmissível ou, a título subsidiário, que lhe seja negado provimento e

— a condenação do recorrente nas despesas.

14. Cada uma das partes apresentou um articulado. Não foi realizada qualquer audiência.

V — Apreciação jurídica

15. Os Países Baixos e a Comissão estão em litígio em relação à questão de saber se a fixação nos Países Baixos de valores-limite mais rigorosos para a emissão de partículas de veículos a motor do que o previsto na Directiva 98/69 é ou não compatível com o direito comunitário.

16. Os Países Baixos apenas podem introduzir uma regulamentação nacional que derogue a Directiva 98/69 após aprovação por parte da Comissão, o que resulta do artigo 95.º, n.ºs 5 e 6, CE, na medida em que a regulamentação neerlandesa derrogaria *a posteriori* um acto normativo que se baseia no artigo 100.º-A do Tratado CE (que passou, após alteração, a artigo 95.º).

17. Nos termos do artigo 95.º, n.º 5, CE, o Estado-Membro em causa notifica a

Comissão dos motivos da adopção das disposições nacionais controvertidas⁶. Por conseguinte, compete-lhe o ónus da prova dos respectivos motivos⁷.

Tribunal de Primeira Instância negou provimento aos argumentos contrários apresentados pelos Países Baixos a este respeito e confirmou a referida conclusão.

18. Antes de mais, o Estado-Membro deve demonstrar que a introdução de disposições nacionais derogatórias de uma medida de harmonização se baseia em novas provas científicas relacionadas com a protecção do meio de trabalho ou do ambiente. Para além disso, deve provar que essa introdução se deve a um problema que lhe é específico, surgido após a adopção da medida de harmonização⁸.

19. Depois de provados esses factos, a Comissão verifica, de acordo com o disposto no artigo 95.º, n.º 6, CE, se as medidas nacionais previstas constituem ou não um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros, ou ainda um obstáculo ao funcionamento do mercado interno.

20. O presente recurso diz exclusivamente respeito à aplicação do artigo 95.º, n.º 5, CE. A este respeito, a Comissão concluiu que os Países Baixos apresentaram novas provas científicas⁹, mas que, no entanto, não existia qualquer problema específico no país. O

21. Com o presente recurso, o Governo neerlandês, por um lado, critica o Tribunal de Primeira Instância por ter considerado injustificadamente que a Comissão teve em consideração um relatório apresentado pelo mesmo (ver mais pormenores no ponto A) e, por outro lado, opõe-se ao facto de o Tribunal de Primeira Instância ter considerado suficiente a análise da Comissão em relação à questão de saber se existe ou não um problema específico nos Países Baixos (ver mais pormenores no ponto B).

22. Na medida em que ambos os fundamentos são relativos a erros de direito na fundamentação do acórdão recorrido, irei de seguida apreciar se a parte decisória se mostra fundada por outras razões jurídicas (ver, a este respeito, o ponto C). Neste caso, também deveria ser negado provimento ao recurso¹⁰.

6 — Acórdão de 21 de Janeiro de 2003, Alemanha/Comissão (C-512/99, Colect., p. I-845, n.º 80 e segs.).

7 — V., em relação ao artigo 95.º, n.º 4, CE, o acórdão de 20 de Março de 2003, Dinamarca/Comissão (C-3/00, Colect., p. I-2643, n.º 84).

8 — Acórdãos Alemanha/Comissão (já referido na nota 6, n.º 80) e de 13 de Setembro de 2007, Land Oberösterreich/Comissão (C-439/05 P e C 454/05 P, Colect., p. I-7141, n.º 57).

9 — V. n.º 25 a 32 da decisão controvertida.

10 — Acórdãos de 9 de Junho de 1992, Lestelle/Comissão (C-30/91 P, Colect., p. I-3755, n.º 28); de 13 de Julho de 2000, Salzgitter/Comissão (C-210/98 P, Colect., p. I-5843, n.º 58), e de 21 de Setembro de 2006, JCB Service/Comissão (C-167/04 P, Colect., p. I-8935, n.º 186).

A — *Quanto ao primeiro fundamento — Tratamento dado a um relatório neerlandês*

23. O presente fundamento baseia-se no facto de, na decisão controvertida, a Comissão ter referido, de forma contrária à verdade, que ainda não lhe tinha sido apresentado o relatório relativo à qualidade do ar nos Países Baixos em 2004.

1. Quanto aos diferentes relatórios

24. Nos termos do artigo 11.º, n.º 1, alínea a), subalínea i), da Directiva 96/92, os Estados-Membros são todos os anos obrigados a apresentar à Comissão um relatório relativo à qualidade do ar, relatório esse que especifica as zonas e aglomerações em que os níveis de um ou mais poluentes ultrapassam a soma dos valores-limite e da margem de tolerância.

25. No n.º 41 da decisão controvertida, a Comissão constatou que os Países Baixos ainda não tinham apresentado dados relativos a 2004. Está, no entanto, assente que esta constatação não é correcta. No n.º 22 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância conclui que a Comissão recebeu este relatório em 8 de Fevereiro de 2006, tendo-o registado em 10 de Fevereiro de 2006. A decisão controvertida apenas foi adoptada três meses depois.

26. Deve ser feita uma distinção entre o referido relatório relativo à qualidade do ar em 2004 e outros dois relatórios, em particular.

27. Por um lado, em Março de 2006, os Países Baixos apresentaram um relatório da Agência neerlandesa de Avaliação do Ambiente¹¹, o denominado relatório MNP. No n.º 41 da decisão controvertida, a Comissão, remetendo para o referido relatório, refere que os níveis de concentração de partículas estão 10-15% abaixo do que previamente se supunha. Para além disso, de acordo com este relatório, o número de zonas onde os valores-limite serão ultrapassados, reduzir-se-á, em 2010, a metade em relação a 2005 e, em 2015, a metade em relação a 2010.

28. Por outro lado, a Comissão encarregou um consórcio de consultores, coordenado pela Organização neerlandesa para a investi-

¹¹ — Milieu- en Natuurplanbureau, a seguir «MNP».

gação científica aplicada¹², de analisar o requerimento dos Países Baixos. Os resultados desta análise foram apresentados no denominado relatório TNO de 27 de Março de 2006, o principal relatório em que a Comissão se baseou para adoptar a decisão controvertida.

29. O relatório TNO demonstra que pelo menos os peritos da Comissão tinham conhecimento dos dados mais recentes relativos à qualidade do ar nos Países Baixos em 2004. No n.º 44 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância cita, por isso, esse relatório nos seguintes termos:

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

2. Apreciação jurídica do fundamento

30. Com o presente fundamento, o Governo neerlandês acusa o Tribunal de Primeira Instância de ter cometido um erro de direito na aplicação dos deveres de diligência e de fundamentação que incumbem à Comissão.

12 — Nederlandse Organisatie voor toegepast-natuurwetenschappelijk onderzoek, a seguir «TNO».

Admissibilidade

31. A Comissão considera esta argumentação inadmissível. Em primeiro lugar, os Países Baixos teriam perdido o direito de apresentar críticas em relação ao relatório relativo ao ano de 2004, devido ao facto de este ter sido apresentado com um atraso considerável. Para além disso, com o presente fundamento, os Países Baixos apenas estariam a colocar em causa apreciações do Tribunal de Primeira Instância quanto à matéria de facto.

32. Deve ser negado provimento à primeira objecção formulada pela Comissão a respeito da admissibilidade do presente fundamento, na medida em que é desprovida de qualquer fundamento — pelo menos no presente caso. A questão de saber se a Comissão deve ter em consideração as alegações tardias de um Estado-Membro no procedimento administrativo diz, por princípio, respeito à apreciação do mérito da causa.

33. Apenas em casos excepcionais a proibição de abuso de direito pode opor-se, logo ao nível da admissibilidade, a um recurso ou a determinados fundamentos. Para tal, o Estado-Membro deveria gerar, por exemplo junto da Comissão, a expectativa legítima de

que não iria apresentar mais informações ou de que, pelo menos no que diz respeito à consideração de determinados documentos, em caso algum iria interpor um recurso. A Comissão não apresenta, no entanto, qualquer indício no sentido da existência de um caso excepcional deste tipo, em particular de uma expectativa legítima, que de modo algum se verifica.

34. Para além disso, a presente objecção apenas poderia visar, no máximo, a admissibilidade do recurso em primeira instância, mas não a admissibilidade do presente recurso. A Comissão não alega, no entanto, que o Tribunal de Primeira Instância tenha indevidamente admitido o recurso dos Países Baixos quanto a este ponto.

35. A segunda objecção formulada pela Comissão a respeito da admissibilidade do referido fundamento baseia-se, por seu turno, numa regra reconhecida da legislação que regula o recurso de decisões do Tribunal de Primeira Instância: nos termos do artigo 225.º CE e do artigo 58.º do Estatuto do Tribunal de Justiça, o recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância é limitado

às questões de direito. Por conseguinte, o Tribunal de Primeira Instância é o único competente para apurar e apreciar os factos pertinentes, bem como para apreciar os elementos de prova. A apreciação destes factos e elementos de prova não constitui, excepto em caso de desvirtuação dos mesmos, uma questão de direito sujeita, como tal, à fiscalização do Tribunal de Justiça no âmbito de um recurso de uma decisão do Tribunal de Primeira Instância¹³.

36. No entanto, ao contrário do entendimento da Comissão, a crítica do Governo neerlandês não diz respeito ao apuramento dos factos feito pelo Tribunal de Primeira Instância, factos esses que estão assentes. Pelo contrário, está em causa saber se, com base nos referidos factos, o Tribunal de Primeira Instância concluiu correctamente que a Comissão não violou nem o seu dever de diligência nem o seu dever de fundamentação, o que constitui uma questão de direito. Por conseguinte, também deve ser negado provimento a esta objecção da Comissão.

13 — Acórdãos de 11 de Fevereiro de 1999, *Antillean Rice Mills e o./Comissão* (C-390/95 P, Colect., p. I-769, n.º 29); de 15 de Junho de 2000, *Dorsch Consult* (C-237/98 P, Colect., p. I-4549, n.º 35 e segs.); de 7 de Janeiro de 2004, *Aalborg Portland e o./Comissão* (C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P e C-219/00 P, Colect., p. I-123, n.º 49), e de 1 de Junho de 2006, *P&O European Ferries (Vizcaya)/Comissão e Diputación Foral de Vizcaya/Comissão* (C-442/03 P e C-471/03 P, Colect., p. I-4845, n.º 60).

37. Por conseguinte, o primeiro fundamento é admissível.

pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar uma situação complexa e se são susceptíveis de fundamentar as conclusões que deles se retiram¹⁶.

Mérito da causa

38. Os deveres de diligência e de fundamentação que incumbem à Comissão devem ser apreciados tendo em consideração os poderes exercidos pela mesma no presente caso. Na medida em que a Comissão, no âmbito do artigo 95.º, n.ºs 5 e 6, CE, deve efectuar avaliações técnicas complexas, deve-lhe ser reconhecido um amplo poder de apreciação¹⁴.

39. Quando o controlo jurisdicional está limitado em virtude do amplo poder de apreciação da Comissão, o respeito pelas garantias conferidas pela ordem jurídica comunitária nos processos administrativos reveste uma importância fundamental. Entre estas garantias figura, em lugar preponderante, a obrigação do órgão competente de analisar todos os aspectos relevantes do caso concreto de forma diligente e imparcial e de fundamentar a sua decisão de modo suficiente¹⁵. O controlo do juiz comunitário abrange, por conseguinte, também a questão de saber se os elementos de prova invocados na decisão constituem a totalidade dos dados

40. Consequentemente, é necessário, antes de mais, apreciar se o relatório relativo a 2004 continha dados relevantes. A este respeito, o relatório TNO concluiu que os novos dados apresentavam uma situação *diferente* em relação aos dados anteriores. O facto de os dados se terem alterado reveste obrigatoriamente importância para a apreciação da situação dos Países Baixos. Por conseguinte, os novos dados em causa eram, de facto, relevantes.

41. A data da comunicação dos referidos dados levanta, no entanto, a questão de saber se a Comissão poderia abster-se de os ter em consideração na decisão relativa ao pedido apresentado pelos Países Baixos.

14 — V., neste sentido, acórdãos de 18 de Julho de 2007, *Industrias Químicas del Vallés/Comissão* (C-326/05 P, Colect., p. I-6557, n.º 75), e de 2 de Abril de 1998, *Norbrook Laboratories* (C-127/95, Colect., p. I-1531, n.º 90).

15 — Acórdãos de 21 de Novembro de 1991, *Technische Universität München* (C-269/90, Colect., p. I-5469, n.º 14), e de 7 de Maio de 1992, *Pesqueras De Bermeo e Naviera Laida/Comissão* (C-258/90 e C-259/90, Colect., p. I-2901, n.º 26). V. igualmente o acórdão de 7 de Novembro de 2007, *Alemanha/Comissão* (T-374/04, Colect., p. I-4431, n.º 81).

16 — Acórdãos de 15 de Fevereiro de 2005, *Comissão/Tetra Laval* (C-12/03 P, Colect., p. I-987, n.º 39), *Industrias Químicas del Vallés/Comissão* (já referido na nota 13, n.º 77), e de 22 de Novembro de 2007, *Espanha/Lenzing* (C-525/04 P, Colect., p. I-9947, n.º 57).

42. De acordo com o artigo 11.º, n.º 1, alínea b), da Directiva 96/62, os Países Baixos deveriam ter enviado o referido relatório à Comissão em 1 de Outubro de 2005, ou seja, um mês antes do seu pedido nos termos do artigo 95.º, n.º 5, CE. Apresentaram-no, no entanto, com um atraso de 5 meses. Os prazos decorrentes da Directiva 96/92 não apresentam, no entanto, qualquer relação com o procedimento nos termos do artigo 95.º, n.º 6, CE. Por conseguinte, a sua violação não assume qualquer relevância para o procedimento de derrogação.

43. O artigo 95.º CE não contém qualquer regulamentação expressa sobre a data em que devem ser apresentados os documentos que servem de apoio a um pedido de derrogação. O Tribunal de Justiça parte do princípio de que o Estado-Membro, por norma, apresenta os seus argumentos juntamente com o seu pedido¹⁷, mas permite, no entanto, que se complete o processo enviado¹⁸.

44. O facto de se ter em consideração informações posteriormente apresentadas corresponde, para além disso, a princípios

fundamentais do direito ambiental e administrativo da Comunidade. Nos termos do artigo 174.º, n.º 3, primeiro travessão, CE, na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a Comissão tem em conta os dados científicos e técnicos disponíveis¹⁹. A consideração de novos dados constitui, para além disso, a base do processo nos termos do artigo 95.º, n.ºs 5 e 6, CE²⁰. De acordo com o direito processual administrativo, a legalidade de um acto normativo deve ser apreciada tendo em consideração as informações disponíveis à data da adopção da decisão²¹.

45. Atendendo às referidas exigências, a Comissão teve expressamente em consideração o denominado relatório MNP, sendo de referir que o recebeu em data posterior à recepção do relatório de avaliação da qualidade do ar nos Países Baixos em 2004. O facto de o relatório MNP apoiar a posição da Comissão confere simultaneamente uma imagem particularmente negativa à forma como foi tratado o relatório relativo a 2004.

17 — Acórdãos Dinamarca/Comissão (já referido na nota 7, n.º 48) e Land Oberösterreich/Comissão (já referido na nota 8, n.º 38).

18 — Acórdão Alemanha/Comissão (já referido na nota 6, n.º 62).

19 — Acórdão de 14 de Julho de 1998, Bettati (C-341/95, Colect., p. I-4355, n.ºs 49 e segs.). V., em relação à aplicação a Estados-Membros, os acórdãos de 7 de Setembro de 2004, Waddenvereining e Vogelbeschermingsvereniging (C-127/02, Colect., p. I-7405, n.º 54); de 8 de Junho de 2006, WWF Italia e o. (C-60/05, Colect., p. I-5083, n.º 27), e de 13 de Dezembro de 2007, Comissão/Irlanda (C-418/04, Colect., p. I-10947, n.º 63).

20 — Acórdãos Alemanha/Comissão (já referido na nota 6, n.º 41), e Dinamarca/Comissão (já referido na nota 7, n.º 58).

21 — Acórdãos de 14 de Maio de 1975, CNITA/Comissão (74/74, Colect., p. 183, n.º 29/32); de 7 de Fevereiro de 1979, França/Comissão (15/76 e 16/76, Colect., p. 145, n.º 7); de 17 de Julho de 1997, SAM Schifffahrt e Stapf (C-248/95 e C-249/95, Colect., p. I-4475, n.º 46), e de 12 de Janeiro de 2006, Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, Colect., p. I-679, n.º 38).

46. Apesar disso, o facto de não se ter em consideração dados apresentados tardiamente pode ser excepcionalmente justificado no caso concreto, atendendo aos prazos rigorosos do processo nos termos do artigo 95.º, n.º 6, CE²², por exemplo, quando for impossível proceder a uma apreciação no âmbito dos prazos previstos. Caso a Comissão recuse ter em consideração informações apresentadas tardiamente, essa decisão deve, no entanto, ser susceptível de fiscalização jurisdicional. Por conseguinte, a Comissão deveria ter fundamentado por que razão não teve em consideração o relatório relativo a 2004 — o que, no entanto, não sucedeu.

47. Assim, o relatório relativo à qualidade do ar nos Países Baixos em 2004 deveria ter sido tido em consideração na decisão sobre o pedido de derrogação.

48. A decisão controvertida não permite, no entanto, concluir que os referidos dados tenham sido tomados em consideração. No n.º 41 da decisão em causa, a Comissão apenas constata que o relatório não lhe foi apresentado.

49. Nos n.ºs 43 e 44 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância constata, no entanto, que os peritos da Comissão tiveram em consideração os referidos dados no relatório TNO e que a Comissão se baseou no referido relatório. O Tribunal de Primeira

Instância remete ainda para a apreciação do relatório MNP, que foi apresentado em data posterior. Deste facto, o Tribunal de Primeira Instância conclui, no n.º 47 do acórdão recorrido, que a Comissão não pode ser acusada de não ter examinado os dados recentes que lhe tinham sido comunicados pelo Governo neerlandês antes da adopção da decisão.

50. Efectivamente, o relatório TNO comprova que a Comissão tinha necessariamente conhecimento dos dados relativos a 2004 e que estes dados foram tidos em consideração no processo, mais precisamente pela via indirecta do relatório TNO.

51. Não é, no entanto, suficiente que a Comissão recorra de qualquer forma a informações relevantes, devendo, pelo contrário, ter em devida conta este tipo de informações²³.

52. A decisão da Comissão não permite, no entanto, constatar que importância atribui ao facto de os valores-limite terem sido ultrapassados em todo o território dos Países Baixos. O relatório TNO, para o qual remete, contém alguns esclarecimentos em relação a esta situação, mas não permite concluir se existe ou não um problema específico nos Países Baixos a esse respeito.

22 — V. acórdãos Dinamarca/Comissão (já referido na nota 7, n.º 48), e Land Oberösterreich/Comissão (já referido na nota 8, n.º 39).

23 — Acórdão Dinamarca/Comissão (já referido na nota 7, n.º 114).

53. Apenas o Tribunal de Primeira Instância aborda esta questão, nos n.ºs 109 e 110 do acórdão recorrido, referindo que, em 2004, quatro outros Estados-Membros ultrapassaram os valores-limite em todas as suas zonas e que a qualidade do ar nos Países Baixos apresentava inclusivamente uma melhoria, em termos de valores absolutos, em comparação com o ano anterior.

54. Essas conclusões do Tribunal de Primeira Instância não podem, no entanto, sanar o vício da decisão controvertida. Pelo contrário, a fundamentação de um acto deve, desde logo, deixar transparecer, de forma clara e inequívoca, o raciocínio da instituição, autora do acto, de forma a permitir aos interessados conhecer as razões da medida adoptada e ao órgão jurisdicional competente exercer o seu controlo²⁴. Em processos judiciais não é, por conseguinte, possível apresentar posteriormente a fundamentação em falta, e em caso algum os órgãos jurisdicionais comunitários.

55. Ao comparar os Países Baixos com outros Estados-Membros, o Tribunal de Primeira Instância está, de resto, a ultrapassar as suas competências e a substituir-se à Comissão²⁵, a qual deveria ter realizado essa comparação na própria decisão controvertida ou, pelo menos, ter-se baseado num relatório correspondente. Assim, as considerações do Tribunal de Primeira Instância quanto à comparação

com outros Estados-Membros são desprovidas de pertinência.

56. A declaração do Tribunal de Primeira Instância de que a Comissão teria tido em consideração o relatório neerlandês relativo a 2004 enferma, por conseguinte, de erro de direito, na medida em que a Comissão não teve devidamente em conta o referido relatório. A questão de saber o referido erro de direito conduz ou contribui para a anulação do acórdão recorrido apenas pode ser respondida de forma definitiva após a apreciação do segundo fundamento.

B — Quanto ao segundo fundamento — Inexistência de um problema específico nos Países Baixos

24 — Acórdãos de 9 de Julho de 1969, Itália/Comissão (1/69, Recueil, p. 277, n.º 9, Colect. 1969-1970, p. 91); de 7 de Março de 2002, Itália/Comissão (C-310/99, Colect., p. I-2289, n.º 48); de 15 de Dezembro de 2005, Itália/Comissão (C-66/02, Colect., p. I-10901, n.º 26), e de 22 de Junho de 2006, Bélgica e Forum 187/Comissão (C-182/03 e C-217/03, Colect., p. I-5479, n.º 137).

25 — V. acórdão do Tribunal de Primeira Instância no processo Alemanha/Comissão (já referido na nota 14, n.º 81).

57. O segundo fundamento diz respeito à questão de saber se existe um problema específico nos Países Baixos. Os Países Baixos opõem-se a duas linhas de argumentação do acórdão proferido em primeira instância.

58. Por um lado, o Tribunal de Primeira Instância recusou ter em consideração os motivos específicos para a ultrapassagem dos valores-limite nos Países Baixos, na medida em que a Directiva 1999/30 não refere esses motivos. Entre estes, contam-se a influência de emissões transfronteiriças de partículas, a densidade demográfica, o tráfego rodoviário e o nível de construção de habitações ao longo das estradas.

59. Por outro lado, o Tribunal de Primeira Instância reconheceu que o problema não necessita de ser único, mas em termos práticos exigiu, no entanto, uma diferença em relação a *todos* os outros Estados-Membros, ou seja, um problema único.

60. O acórdão do Tribunal de Primeira Instância está redigido de forma a colocar lado a lado as duas linhas de argumentação, que fundamentam a decisão de forma independente uma da outra. Os Países Baixos têm, por conseguinte, de a ser bem sucedidos com ambas as partes do presente fundamento de recurso, para conseguirem privar o acórdão dos seus fundamentos.

1. Quanto aos critérios da Directiva 1999/30

61. Nos n.ºs 92 e 115 do acórdão do recorrido, o Tribunal de Primeira Instância recusou ter em consideração as emissões transfronteiriças de partículas, a densidade demográfica, a intensidade do tráfego rodoviário em muitas

zonas dos Países Baixos e a localização de zonas residenciais ao longo das artérias de circulação, por considerar que não seriam critérios constantes da Directiva 1999/30.

62. Na medida em que a Directiva 1999/30 apenas estabelece valores-limite, esse entendimento levaria, em última instância, a considerar apenas o grau de ultrapassagem dos valores-limite como um critério adequado para aferir a existência de um problema específico. O Tribunal de Primeira Instância não esclarece, no entanto, porque é que entende que os motivos para a ultrapassagem dos valores-limite devem estar enunciados na Directiva 1999/30.

63. Os Países Baixos rejeitam o referido entendimento do Tribunal de Primeira Instância. A Comissão não se opõe ao recurso no que diz respeito a este ponto, sublinhando, no entanto, a fundamentação alternativa do acórdão recorrido, que diz respeito às insuficientes diferenças em relação a outros Estados-Membros. Para além disso, a Comissão remete para o artigo 8.º, n.º 6, da Directiva 96/62, nos termos do

qual os Estados-Membros consultar-se-ão mutuamente quando os valores-limite forem ultrapassados num Estado-Membro na sequência de emissões noutra Estado-Membro. Os Países Baixos não teriam, no entanto, iniciado qualquer procedimento de consulta deste tipo.

adopção de disposições mais rigorosas²⁶.

64. A Directiva 96/92 é decisiva para a apreciação da argumentação do Tribunal de Primeira Instância relativa aos critérios não referidos na Directiva 1999/30. Com efeito, esta última directiva não pode ser aplicada isoladamente, mas apenas em conjunto com a Directiva 96/62. Assim, a adopção da Directiva 1999/30 está prevista no artigo 4.º e no Anexo I da Directiva 96/92. Para além disso, as medidas que os Estados-Membros devem adoptar, em particular quando os valores-limite relativos à qualidade do ar são ultrapassados — mas não só —, não resultam da Directiva 1999/30 mas da Directiva 96/62.

66. A análise conjunta da Directiva 1999/30 e da Directiva 62/92 demonstra ainda que os critérios rejeitados pelo Tribunal de Primeira Instância assumem uma efectiva importância na apreciação da qualidade do ar ambiente.

65. Ambas as directivas não contêm qualquer elemento que permita concluir que regulam os motivos para a poluição atmosférica considerados adequados para fundamentar um problema específico. Pelo contrário, estão redigidas em termos relativamente genéricos, de modo a ter em conta as diferenças entre os diferentes Estados-Membros. Por este motivo, apenas prescrevem o controlo da qualidade do ar ambiente, o objectivo a atingir, nomeadamente os valores-limite, e o desenvolvimento de programas para atingir o referido objectivo, sem exigir medidas definidas para a redução das emissões. Em particular, os valores-limite para a poluição do ar ambiente são, nos termos do quarto considerando da Directiva 1999/30, requisitos mínimos que têm aplicabilidade geral em todos os Estados-Membros. Permite-se a

67. O artigo 8.º e o Anexo IV da Directiva 96/62 definem em particular quais as informações que os Estados-Membros devem recolher e apresentar à Comissão caso os valores-limite tenham sido ultrapassados. Nos termos do n.º 5 do referido anexo, deve ser identificada a origem da poluição, em particular as principais fontes de emissão e a poluição proveniente de outras regiões. A análise da situação, prevista no n.º 6, visa obter esclarecimentos sobre os factores responsáveis pela ultrapassagem, sendo expressamente referidos o transporte, incluindo o transporte transfronteiras, e a formação.

26 — V., igualmente, acórdão de 15 de Novembro de 2005, Comissão/Áustria (C-320/03, Colect., p. I-9871, n.º 80).

68. Neste contexto, o artigo 8.º, n.º 6, da Directiva 96/62 sublinha, contrariando o n.º 92 do acórdão recorrido, que as emissões transfronteiriças de partículas, tal como é alegado pelos Países Baixos, são efectivamente um critério comunitário significativo para a apreciação da qualidade do ar.

69. Contrariamente à conclusão do Tribunal de Primeira Instância no n.º 115 do acórdão recorrido, também a intensidade do tráfego rodoviário não pode deixar de ser tida em consideração. Apesar de não ser realçada da mesma forma que a poluição transfronteiriça, constitui, no entanto, igualmente uma causa que deve ser tida em consideração no âmbito do artigo 8.º da Directiva 96/62.

70. Por fim, nos termos do Anexo II, primeiro travessão, da Directiva 96/62, o grau de exposição das populações constitui igualmente um factor a ser considerado na fixação dos valores-limite comunitários. Por conseguinte, este factor também constitui um critério adequado para determinar a importância da ultrapassagem dos valores-limite em certos Estados-Membros. Na medida em que a densidade demográfica, a intensidade do tráfego rodoviário em numerosas zonas dos Países Baixos e a localização de habitações ao longo dos eixos rodoviários são factores determinantes para a exposição das populações, o n.º 115 do acórdão recorrido também está viciado por um erro de direito, na medida em que o Tribunal de Primeira Instância rejeita os referidos factores, considerando que não são referidos na Directiva 1999/30.

71. Por conseguinte, nos n.ºs 92 e 115 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância, remetendo para a Directiva 1999/30, recusou erradamente ter em consideração a poluição transfronteiriça, a densidade demográfica, a intensidade do tráfego rodoviário em numerosas zonas dos Países Baixos e a localização de habitações ao longo dos eixos rodoviários.

2. Quanto à inexistência de um problema específico

72. Deve agora analisar-se a segunda linha de argumentação do Tribunal de Primeira Instância, que diz respeito à inexistência de um problema específico nos Países Baixos.

73. No n.º 63 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância declara, por um lado, que «não é específico na acepção do artigo 95.º, n.º 5, CE, qualquer problema que se coloque em termos globalmente análogos no conjunto dos Estados-Membros e que se preste, por conseguinte, a soluções harmonizadas a nível comunitário».

74. No n.º 65 do acórdão recorrido, o Tribunal de Primeira Instância concorda com o Governo neerlandês quando este

alega que «para que um problema seja específico a um Estado-Membro na acepção da disposição pertinente não é necessário que resulte de um risco ambiental unicamente existente no território desse Estado».

75. Com o presente recurso, os Países Baixos criticam, no entanto, que o Tribunal de Justiça, nos n.ºs 53 e 106 do acórdão recorrido, tenha exigido a existência de diferenças em relação aos outros Estados-Membros para se poder concluir pela existência de um problema específico, contrariando as afirmações acima referidas. Neste sentido, o Tribunal de Primeira Instância rejeitou os vários argumentos a favor da existência de um problema específico, considerando que a situação noutros Estados-Membros é equiparável.

76. Nos termos do n.º 53 do acórdão recorrido, a aprovação das medidas neerlandesas pressupõe que as ultrapassagens dos valores-limite observadas no território neerlandês se «disting[am] sensivelmente das verificadas noutros Estados-Membros». De acordo com o n.º 106 do mesmo acórdão, o Estado-Membro em causa deve provar que enfrenta problemas especiais «que o diferenciam dos outros Estados-Membros». Por conseguinte, o Tribunal de Primeira Instância exige nos referidos números que exista precisamente uma diferença em relação a *todos* os outros Estados-Membros.

77. Assim, os n.ºs 63 e 65 do acórdão recorrido, por um lado, e os n.ºs 53 e 106, por outro, contradizem-se. Apesar desta

contradição, é claramente discernível que o Tribunal de Primeira Instância baseia o acórdão recorrido apenas na consideração exposta nos últimos números, de acordo com a qual os Países Baixos não provaram a existência de qualquer diferença em relação a todos os outros Estados-Membros. Com efeito, o Tribunal de Primeira Instância não analisa se o número de Estados-Membros confrontados com problemas equivalentes é demasiado elevado para que se reconheça um problema específico dos Países Baixos, limitando-se apenas a indicar exemplos de Estados-Membros afectados de forma equivalente.

78. Este entendimento do Tribunal de Primeira Instância está, no entanto, ferido de erro de direito. Nos termos do acórdão Land Oberösterreich, o problema específico na acepção do artigo 95.º, n.º 5, CE não se restringe a «problemas únicos»²⁷. Nesse processo, o Tribunal de Primeira Instância e a Comissão interpretaram correctamente o conceito de «específico» na acepção de «particular»²⁸.

79. Por conseguinte, também as considerações do Tribunal de Primeira Instância quanto à comparação dos Estados-Membros não são adequadas para fundamentar o acórdão recorrido.

27 — Já referido na nota 8, n.º 65.

28 — Já referido na nota 8, n.ºs 66 e segs.

C — *Quanto à possibilidade de uma fundamentação diferente do acórdão recorrido*

80. Apesar de o acórdão recorrido conter erros de direito, se a sua parte decisória se mostrar fundada por outras razões jurídicas, também deve ser negado provimento ao recurso dele interposto²⁹. Por conseguinte, deve ser apreciado se a Comissão concluiu com razão que não existe nos Países Baixos um problema específico na acepção do referido acórdão Land Oberösterreich, ou seja, um problema particular não generalizado.

81. O problema dos Países Baixos reside no facto de a percentagem de PM10 no ar ambiente ultrapassar os valores-limite estabelecidos na Directiva 96/62 em conjugação com a Directiva 1999/30.

82. A questão de saber se estamos perante um problema específico é apreciada pelo Tribunal de Primeira Instância e a Comissão com base em casos já decididos e comparando a situação existente nos diferentes Estados-Membros. No presente caso, um conflito de objectivos entre disposições comunitárias fundamenta desde logo um problema específico (ver, em relação a este aspecto, o ponto 1, *infra*). Por esta razão, a fundamentação de um

problema específico através de uma comparação com outros Estados-Membros só será também apreciada a título subsidiário (ver, em relação a este aspecto, o ponto 2, *infra*).

1. Quanto à fundamentação de um problema específico através de um conflito de objectivos entre disposições comunitárias

83. No presente processo, o problema que os Países Baixos pretendem resolver por via de uma derrogação da Directiva 98/69 consiste nas exigências de *outras* disposições do direito comunitário: o ar ambiente nos Países Baixos não atinge o estado que a Directiva 96/62, em conjugação com a Directiva 1999/30, prescreve.

84. Esta situação pode *efectivamente* não ser particular e também existir noutros Estados-Membros. No entanto, as exigências comunitárias relativas à qualidade do ar descrevem o estado que o ar deveria apresentar em toda a Comunidade. A violação destes padrões de qualidade não pode, por conseguinte, ser considerada «habitual» na acepção *jurídica* do termo, na medida em que o respeito das normas de direito comunitário, e não a sua violação, constitui a exigência normativa de referência. A violação desses padrões deve, por conseguinte, ser considerada específica na acepção do artigo 95.º, n.º 5, CE.

29 — V. a jurisprudência referida na nota 10.

2. Quanto à comparação com outros Estados-Membros

85. Para o caso de o Tribunal de Justiça não seguir ou não aplicar o entendimento que aqui apresento, devido ao facto de as partes ainda não se terem pronunciado em relação ao mesmo até ao momento, irei analisar agora se existe um problema específico nos Países Baixos, baseando-me numa comparação com outros Estados-Membros.

86. No que diz respeito ao alcance do controlo jurisdicional, deve ser reconhecido à Comissão um amplo poder de apreciação — tal como já foi referido —, na medida em que uma comparação da situação em vários Estados-Membros exija avaliações técnicas complexas. A Comissão deve, em contrapartida, analisar todos os aspectos relevantes do caso concreto de forma diligente e imparcial e fundamentar a decisão de modo suficiente. O controlo do juiz comunitário abrange, por conseguinte, também a questão de saber se os elementos de prova invocados na decisão constituem a totalidade dos dados pertinentes que devem ser tomados em consideração para apreciar uma situação complexa e se são susceptíveis de fundamentar as conclusões que deles se retiram³⁰.

87. Para além disso, deve ainda ser referido que o ónus da prova da existência de um problema específico incumbe ao Estado-Membro notificante, ou seja, no presente caso aos Países Baixos³¹. Por conseguinte, a Comissão não necessita de provar que não existe um problema específico. Se, no entanto, não reconhecer um problema específico, deve explicar de forma pormenorizada por que razão rejeitou argumentos relevantes apresentados pelo Estado-Membro.

88. Tal como já foi constatado, no presente processo, contrariando o acórdão recorrido, devem ser tidos particularmente em consideração a poluição transfronteiriça, a densidade demográfica, a intensidade do tráfego rodoviário em numerosas zonas dos Países Baixos e a localização de habitações ao longo dos eixos rodoviários, bem como o relatório relativo à qualidade do ar em 2004.

89. Nos n.ºs 41 a 43 da decisão controvertida, a Comissão baseia-se no essencial em dois argumentos: em primeiro lugar, considera que, em termos globais, a concentração de partículas nos Países Baixos não é mais elevada do que em sete outros Estados-Membros. Em segundo lugar, a existência de um problema específico no que se refere à

30 — V., *supra*, n.º 38 e segs.

31 — V., *supra*, n.º 17 e segs.

Directiva 98/69 afigura-se duvidosa, na medida em que a concentração de partículas nos Países Baixos não se deve às emissões dos veículos abrangidos por essa directiva.

referidos. A questão de saber se estes eventuais problemas justificam medidas relativas a veículos equipados com motores diesel não assume qualquer importância para a apreciação do problema específico, devendo ser antes analisada no âmbito do exame subsequente nos termos do artigo 95.º, n.º 6, CE.

90. O primeiro argumento poderia, em princípio, ser convincente se — contrariamente ao entendimento aqui defendido — se partir do pressuposto de que, nas circunstâncias do presente caso, a ultrapassagem dos valores-limite comunitários ainda não fundamenta um problema específico. No entanto, esse argumento não é procedente no presente caso, desde logo devido ao facto de a Comissão não ter analisado a concentração de partículas tal como é apresentada no relatório dos Países Baixos para 2004.

93. No que diz respeito aos restantes argumentos relevantes apresentados pelos Países Baixos, a Comissão reconhece no n.º 40 da decisão controvertida que, nos Países Baixos, o contributo percentual dos transportes transfronteiriços para as emissões de partículas é mais elevado. Realça, no entanto, igualmente que o referido contributo não é mais elevado do que noutros países do Benelux.

91. O segundo argumento da Comissão, relativo à inexistência de um problema específico no que diz respeito aos veículos equipados com motores diesel, é adequado para refutar uma parte da argumentação neerlandesa constante do pedido de derrogação. Actualmente, já nem os próprios Países Baixos colocam em causa que existem menos veículos equipados com motores diesel registados nesse país do que na maioria dos outros Estados-Membros.

94. Este argumento não me convence, na medida em que o problema específico não tem de assumir uma natureza exclusiva. O facto de os países do Benelux sofrerem particularmente com a emissão transfronteiriça de partículas, em virtude da sua localização central e da sua área reduzida, constitui um problema que lhes é próprio e que pode claramente ser reconhecido como específico.

92. Esta situação não exclui, no entanto, que existam problemas específicos nos Países Baixos no que diz respeito aos outros pontos

95. Também no n.º 40 da decisão controvertida, a Comissão confirma a significativa influência indirecta do porto de Roterdão para a concentração de partículas, sem expor, no entanto, por que razão este facto não constitui um problema específico.

96. Nos n.ºs 34 a 36 da decisão controvertida, a Comissão também refere a densidade demográfica, a intensidade do tráfego rodoviário em numerosas zonas dos Países Baixos e a localização de habitações ao longo dos eixos rodoviários, não se pronunciando, no entanto, em relação à questão de saber se deste modo pode ser fundamentado um problema específico. Existem, porém, declarações neste sentido no relatório de peritos da Comissão, já referido, por ela invocado. Nos termos deste relatório, a situação nos Países Baixos é equiparável à dos outros países do Benelux, o centro do Reino Unido e a Alemanha Ocidental.

97. As referidas conclusões não são, no entanto, suficientes, na medida em que não existe qualquer tomada de posição a respeito da questão de saber se esta parte da Comunidade relativamente limitada em termos geográficos é ou não suficientemente particular para poder ser atingida por um problema específico.

98. Por conseguinte, a Comissão não teve em consideração características decisivas dos Países Baixos, ou apenas o fez de forma insuficiente, quando rejeitou reconhecer um problema específico nos Países Baixos. As suas conclusões sobre a inexistência de um problema específico nos Países Baixos não podem, por conseguinte, fundamentar a decisão controvertida.

3. Conclusão intercalar

99. Por conseguinte, o acórdão recorrido não pode ser mantido com outra fundamentação. No presente caso, a violação da Directiva 96/92, em conjugação com a Directiva 1999/30, fundamenta, desde logo, um problema específico dos Países Baixos. Mas também a comparação entre os Estados-Membros, efectuada a título subsidiário, conduz ao referido resultado, na medida em que a Comissão não apreciou de forma suficiente os argumentos relevantes apresentados pelos Países Baixos.

D — *Quando à decisão relativa ao recurso do acórdão do Tribunal de Primeira Instância*

100. Nos termos do artigo 61.º, primeiro parágrafo, segunda frase, do seu Estatuto, o Tribunal de Justiça pode, em caso de anulação da decisão recorrida, decidir o litígio, se estiver em condições de ser julgado. Em caso contrário, remete o processo ao Tribunal de Primeira Instância, para julgamento.

101. A análise realizada até ao momento não permite ainda decidir sobre o recurso interposto pelos Países Baixos da decisão controvertida da Comissão, na medida em que esta decisão não se baseia apenas na rejeição de um problema específico dos Países Baixos. A Comissão baseou-se, para além disso, num segundo fundamento, que também foi posto em causa pelos Países Baixos: o facto de a medida neerlandesa não ser compatível com o artigo 95.º, n.º 6, CE.

102. Em relação a este ponto, o Tribunal de Primeira Instância ainda não se pronunciou. Para além disso, não foi objecto do processo perante o Tribunal de Justiça. Por conseguinte, levantam-se dúvidas consideráveis quanto ao facto de o litígio estar em condições de ser julgado.

103. Poder-se-ia apenas levantar a questão de saber se a decisão controvertida não deveria, desde logo, ser anulada devido ao facto de a Comissão, ao proceder ao exame nos termos do artigo 95.º, n.º 6, CE, não ter tido em consideração o relatório neerlandês relativo à qualidade do ar em 2004. No entanto, uma decisão em relação a esta questão implicaria que se ouvissem as partes. Na medida em que tal não sucedeu até ao momento no processo perante o Tribunal de Justiça, este não pode decidir o litígio.

104. Por conseguinte, o processo deve ser remetido ao Tribunal de Primeira Instância para julgamento.

VI — Despesas

105. Quando o Tribunal de Justiça remete o processo ao Tribunal de Primeira Instância para julgamento, não lhe cabe proferir decisão sobre as despesas nos termos do artigo 122.º do Regulamento de Processo, ficando essa decisão reservada para o acórdão que puser termo à instância.

VII — Conclusão

106. Com base nas considerações que precedem, proponho ao Tribunal de Justiça que decida do seguinte modo:

1. O acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 27 de Junho de 2007, Países Baixos/Comissão (T-182/06, Colect., p. II-1983), é anulado.
2. O processo é remetido ao Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias para julgamento.
3. Reserva-se para final a decisão sobre as despesas.