

ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção)

8 de Julho de 2010*

No processo C-343/09,

que tem por objecto um pedido de decisão prejudicial nos termos do artigo 234.º CE, apresentado pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) (Reino Unido), por decisão de 2 de Julho de 2009, entrado no Tribunal de Justiça em 26 de Agosto de 2009, no processo

Afton Chemical Limited

contra

Secretary of State for Transport,

* Língua do processo: inglês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quarta Secção),

composto por: J.-C. Bonichot, presidente de secção, C. Toader, K. Schiemann, P. Kūris (relator) e L. Bay Larsen, juízes,

advogada-geral: J. Kokott,
secretário: L. Hewlett, administradora principal,

vistos os autos e após a audiência de 15 de Abril de 2010,

vistas as observações apresentadas:

- em representação da Afton Chemical Limited, por J. Stratford e R. Blakeley, barristers, e por J. Flynn, QC, mandatados por M. Lohn, solicitor,
- em representação do Governo alemão, por M. Lumma e J. Möller, na qualidade de agentes,
- em representação do Conselho da União Europeia, por M. Moore e M. Simm, na qualidade de agentes,
- em representação do Parlamento Europeu, por I. Anagnostopoulou e R. Kaškina, na qualidade de agentes,

— em representação da Comissão Europeia, por A. Alcover San Pedro, E. White e D. Kukovec, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões da advogada-geral na audiência de 6 de Maio de 2010,

profere o presente

Acórdão

- 1 O pedido de decisão prejudicial tem por objecto a validade do artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, que altera a Directiva 98/70/CE no que se refere às especificações da gasolina e do gasóleo rodoviário e não rodoviário e à introdução de um mecanismo de monitorização e de redução das emissões de gases com efeito de estufa e que altera a Directiva 1999/32/CE do Conselho no que se refere às especificações dos combustíveis utilizados nas embarcações de navegação interior e que revoga a Directiva 93/12/CEE (JO L 140, p. 88), na medida em que insere um novo artigo 8.º-A, n.ºs 2 e 4 a 6, na Directiva 98/70/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1998, relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e que altera a Directiva 93/12/CEE do Conselho (JO L 350, p. 58).

- 2 Este pedido de decisão prejudicial foi apresentado no quadro de um pedido formulado em 2 de Julho de 2009 pela Afton Chemical Limited (a seguir «Afton»), para ser autorizada a interpor um recurso para a fiscalização da legalidade («judicial review») contra «a intenção e/ou a obrigação» do Governo do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte de transpor a Directiva 2009/30.

Quadro jurídico

- 3 O trigésimo quinto considerando da Directiva 2009/30 dispõe:

«A utilização de aditivos metálicos específicos e, em particular, do tricarbonilo metilciclopentadienil de manganês (a seguir 'MMT'), poderá aumentar os riscos para a saúde humana e poderá causar danos nos motores dos veículos e no equipamento de controlo das emissões. Muitos fabricantes de veículos advertem contra o uso de combustíveis que contenham aditivos metálicos, podendo mesmo o uso de tais combustíveis invalidar as garantias dos veículos. Por conseguinte, os efeitos da utilização do MMT nos combustíveis deverão ser mantidos sob constante supervisão, em consulta com todos os interessados. Enquanto se aguarda uma nova revisão, é necessário tomar medidas que limitem a gravidade de eventuais danos. É, por conseguinte, apropriado fixar um limite máximo aplicável à utilização de MMT nos combustíveis, com base nos conhecimentos científicos actualmente disponíveis. Este limite só deverá ser aumentado caso se demonstre que a utilização de dosagens mais elevadas não tem efeitos adversos. A fim de impedir que os consumidores invalidem inadvertidamente as garantias dos seus veículos, é igualmente necessário exigir a rotulagem de todos os combustíveis que contenham aditivos metálicos.»

- 4 O artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30 insere na Directiva 98/70 um artigo 8.º-A, assim redigido:

«Aditivos metálicos

1. A Comissão procede à avaliação dos riscos para a saúde e o ambiente decorrentes da utilização de aditivos metálicos nos combustíveis e, para esse fim, deve desenvolver

um método de ensaio. A Comissão transmite as suas conclusões ao Parlamento Europeu e ao Conselho até 31 de Dezembro de 2012.

2. Enquanto se aguarda a definição do método de ensaio referido no n.º 1, a presença do aditivo metálico tricarbonilo metilciclopentadienilo de manganês (MMT) nos combustíveis é limitada a 6 mg de manganês por litro a partir de 1 de Janeiro de 2011. O limite será de 2 mg de manganês por litro a partir de 1 de Janeiro de 2014.

3. O limite para o teor de MMT nos combustíveis fixado no n.º 2 deve ser revisto com base nos resultados da avaliação efectuada através do método de ensaio referido no n.º 1. Pode ser reduzido a zero se a avaliação do risco o justificar. Não pode ser aumentado, a menos que a avaliação do risco o justifique. Esta medida, que tem por objecto alterar elementos não essenciais da presente directiva, é aprovada pelo procedimento de regulamentação com controlo a que se refere o n.º 4 do artigo 11.º

4. Os Estados-Membros garantem a colocação de um rótulo que indique o teor dos aditivos metálicos presentes nos combustíveis em todos os locais em que sejam colocados à disposição dos consumidores combustíveis com aditivos metálicos.

5. O rótulo deve comportar a seguinte indicação: 'Contém aditivos metálicos.'

6. O rótulo deve ser apostado de forma bem visível no local em que se encontram afixadas as informações relativas ao tipo de combustível. A dimensão do rótulo e o formato dos caracteres devem ser de molde a tornar a informação bem visível e de fácil leitura.»

Tramitação do processo principal e questões prejudiciais

- 5 A Afton está estabelecida no Reino Unido e faz parte do grupo Afton Chemical, que produz e comercializa MMT para ser utilizado no mundo inteiro.

- 6 Resulta dos esclarecimentos dados pela High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) que o MMT é um aditivo metálico para combustíveis, baseado no manganês, que serve para aumentar o índice de octanas do combustível sem chumbo e/ou para proteger as válvulas dos veículos que funcionam a gasolina que contém sucedâneos do chumbo.

- 7 Segundo a Afton, a inserção do artigo 8.º-A, n.ºs 2 e 4 a 6, na Directiva 98/70, pela Directiva 2009/30, foi ilegal. Antes da adopção desta última directiva, não havia nenhum limite ou restrição à utilização do MMT, nem nenhuma obrigação de rotulagem relativamente aos aditivos metálicos e, em especial, ao MMT.

- 8 A Afton submeteu ao órgão jurisdicional de reenvio um pedido para que fosse autorizada a interpor um recurso de fiscalização da legalidade («judicial review») contra «a intenção e/ou a obrigação» do Governo do Reino Unido de transpor a Directiva 2009/30.

- 9 A High Court of Justice (England & Wales), Queen's Bench Division (Administrative Court) concedeu a autorização solicitada e decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

2) Relativamente à parte do artigo 1.º, n.º 8, que insere na Directiva 98/70 o novo artigo 8.º-A, n.ºs 4, 5 e 6, que exige a rotulagem de todos os combustíveis que contenham aditivos metálicos com a expressão 'contém aditivos metálicos', a imposição de tal exigência de rotulagem é:

a) ilícita por assentar num erro manifesto de apreciação?

b) ilícita por falta de proporcionalidade?»

Quanto à admissibilidade do reenvio prejudicial

- 10 O Parlamento e a Comissão sustentam que o pedido de decisão prejudicial é inadmissível.
- 11 Esta inadmissibilidade decorre, segundo eles, do facto de, por um lado, não existir nenhum litígio entre as partes, uma vez que o Secretary of State for Transport adoptou uma posição neutra quanto à procedência do recurso, e de, por outro lado, a única finalidade do processo perante o órgão jurisdicional de reenvio ser a obtenção da anulação do artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30.
- 12 A Comissão alega que a Afton preenche provavelmente as condições para interpor um recurso directo no órgão jurisdicional comunitário ao abrigo do artigo 230.º CE.

- 13 Em primeiro lugar, há que recordar que, quando uma questão relativa à validade de um acto adoptado pelas instituições da União Europeia é suscitada perante um órgão jurisdicional nacional, compete a este órgão jurisdicional julgar se é necessária uma decisão sobre esse aspecto, para proferir a sua decisão, e, conseqüentemente, solicitar ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre essa questão. Por conseguinte, na medida em que as questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional têm por objecto a validade de uma regra de direito comunitário, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a pronunciar-se [acórdãos de 10 de Dezembro de 2002, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, C-491/01, Colect., p. I-11453, n.º 34, e de 3 de Junho de 2008, *Intertanko e o.*, C-308/06, Colect., p. I-4057, n.º 31].
- 14 O Tribunal de Justiça só pode recusar pronunciar-se sobre uma questão prejudicial submetida por um órgão jurisdicional nacional, quando, nomeadamente, seja manifesto que nem a interpretação nem a apreciação da validade de uma regra comunitária, solicitadas pelo órgão jurisdicional nacional, têm nenhuma relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, ou quando o problema é de natureza hipotética [acórdãos, já referidos, *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, n.º 35, e *Intertanko e o.*, n.º 32].
- 15 No processo principal, resulta da decisão de reenvio que a Afton interpôs na High Court um recurso para fiscalização da legalidade da «intenção e/ou obrigação» do Governo do Reino Unido de transpor a Directiva 2009/30, apesar de, na data de interposição desse recurso, o prazo previsto para a transposição desta directiva ainda não ter expirado e de nenhuma medida nacional de transposição da referida directiva ter sido adoptada. Além disso, o simples facto de o Secretary of State for Transport ter manifestado a sua intenção de transpor a Directiva 2009/30 é suficiente para considerar que existe um desacordo entre a Afton e o referido Secretary [v., neste sentido, acórdão *British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco*, já referido, n.º 36].

- 16 Além disso, não foi contestado no Tribunal de Justiça que as questões submetidas são pertinentes para a solução do litígio no processo principal, uma vez que a adopção de medidas nacionais destinadas a transpor uma directiva para o ordenamento jurídico do Reino Unido pode ficar dependente da condição de essa directiva ser válida (acórdão Intertanko e o., já referido, n.º 34).
- 17 Deste modo, não é manifesto que a apreciação da validade da Directiva 2009/30, pedida pelo órgão jurisdicional de reenvio, não tenha nenhuma relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal ou diga respeito a um problema de natureza hipotética.
- 18 No que se refere, em segundo lugar, à questão de saber se a admissibilidade do pedido prejudicial de apreciação da validade, numa situação como a do processo principal, pode constituir uma forma de contornar as disposições do artigo 230.º CE, importa observar que, no sistema completo de vias de recurso e de meios processuais instituído pelo Tratado CE para garantir a fiscalização da legalidade dos actos das instituições, as pessoas singulares ou colectivas que não possam, em virtude das condições de admissibilidade previstas no quarto parágrafo da referida disposição, impugnar directamente actos comunitários de alcance geral têm a possibilidade, conforme os casos, de alegar a invalidade de tais actos, quer a título incidental, ao abrigo do artigo 241.º CE, perante o juiz comunitário, quer perante os órgãos jurisdicionais nacionais, que não são competentes para declarar a invalidade dos referidos actos, e de os levar a interrogar a este respeito o Tribunal de Justiça através de questões prejudiciais [v. acórdão British American Tobacco (Investments) e Imperial Tobacco, já referido, n.º 39].
- 19 Suscita-se, portanto, a questão de saber se um recurso de anulação das disposições controvertidas, interposto pela Afton ao abrigo do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE, teria sido admissível, sem dúvida alguma, pelo facto de estas disposições lhe dizerem directa e individualmente respeito (v., neste sentido, acórdãos de 12 de Dezembro de 1996, Accrington Beef e o., C-241/95, Colect., p. I-6699, n.º 15, e de 2 de Julho de 2009, Bavaria e Bavaria Italia, C-343/07, Colect., p. I-5491, n.º 40).

- 20 A este respeito, há que observar que não se pode considerar que as disposições controvertidas digam, sem dúvida alguma, «individualmente respeito» à Afton, na acepção do artigo 230.º, quarto parágrafo, CE (v. acórdão Bavaria e Bavaria Italia, já referido, n.º 41).
- 21 Com efeito, resulta de jurisprudência constante que, para que se possa considerar que os operadores económicos são individualmente afectados pelo acto cuja anulação requerem, é necessário que sejam afectados na sua posição jurídica, em razão de uma situação de facto que os caracterize relativamente a qualquer outra pessoa e os individualize de modo análogo ao de um destinatário (v. acórdãos de 15 de Julho de 1963, Plaumann/Comissão, 25/62, Colect. 1962-1964, pp. 281, 284, e de 18 de Maio de 1994, Codorniu/Conselho, C-309/89, Colect., p. I-1853, n.º 20).
- 22 No processo principal, há que constatar que as disposições da Directiva 2009/30, cuja invalidade é pedida, dizem respeito a todos os produtores de MMT.
- 23 Com efeito, o artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30 não visa especificamente a Afton, apenas lhe dizendo respeito, na sua qualidade objectiva de produtor de MMT, ao mesmo título que qualquer outro operador económico que se encontre actual ou potencialmente numa situação idêntica.
- 24 Além disso, há também que recordar que a possibilidade de se determinar, com maior ou menor precisão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a quem uma medida se aplica não implica de maneira nenhuma que se deva considerar que essa medida lhes diz individualmente respeito, desde que se conclua que, como no processo principal, essa aplicação se faz em virtude de uma situação objectiva de direito ou de facto definida pelo acto em causa (v., nomeadamente, acórdão de

22 de Novembro de 2001, Antillean Rice Mills/Conselho, C-451/98, Colect., p. I-8949, n.º 52, e despacho de 8 de Abril de 2008, Saint-Gobain Glass Deutschland/Comissão, C-503/07 P, Colect., p. I-2217, n.º 70).

- 25 Por conseguinte, importa concluir que, inquestionavelmente, a Afton não tinha legitimidade para pedir a anulação das disposições controvertidas com base no artigo 230.º CE. Consequentemente, tem o direito de invocar, no âmbito de um recurso interposto nos termos do direito nacional, a invalidade destas disposições, embora não tenha interposto recurso de anulação contra elas, no órgão jurisdicional comunitário, no prazo previsto no artigo 230.º CE (v. acórdão Bavaria e Bavaria Italia, já referido, n.º 46).
- 26 Resulta das considerações expostas que as questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio são admissíveis.

Quanto às questões prejudiciais

Quanto à primeira questão

- 27 Através da sua primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30, que insere um artigo 8.º-A, n.º 2, na Directiva 98/70, é inválido, na medida em que limita a utilização de MMT nos combustíveis, a partir de 1 de Janeiro de 2011.

Quanto à existência de um erro manifesto de apreciação

- 28 A título preliminar, há que sublinhar que, num quadro técnico complexo de carácter evolutivo como o do processo principal, o legislador da União dispõe de um amplo poder de apreciação, nomeadamente quanto à apreciação dos elementos factuais de ordem científica e técnica altamente complexos, para determinar a natureza e o alcance das medidas que adopta, ao passo que o controlo do juiz comunitário se deve limitar a examinar se o exercício de tal poder de apreciação não foi viciado por erro manifesto ou desvio de poder, ou ainda se o legislador não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação. Em tal contexto, o juiz comunitário não pode substituir pela sua própria apreciação dos elementos factuais de ordem científica e técnica a apreciação realizada pelo legislador, a quem o Tratado conferiu esta tarefa [v., neste sentido, acórdão de 15 de Outubro de 2009, *Enviro Tech (Europe)*, C-425/08, *Colect.*, p. I-10035, n.º 47 e jurisprudência aí referida].
- 29 A Afton sustenta que os limites para o teor em MMT foram impostos na sequência de um erro manifesto de apreciação dos factos pelo Conselho e pelo Parlamento. Para este fim, a Afton observa que a imposição desses limites não tem apoio na conclusão da Comissão formalizada no estudo de impacto anexo à proposta de directiva e que os referidos limites são impraticáveis e arbitrários.
- 30 A este respeito, há que notar, em primeiro lugar, que o estudo de impacto realizado pela Comissão, anexo à sua proposta de directiva e que não preconizava a interdição dos aditivos metálicos nem a fixação de um valor-limite para o teor de MMT nos combustíveis, não vinculava o Conselho nem o Parlamento, os quais, no quadro do processo legislativo de co-decisão definido no artigo 251.º CE, tinham o direito de fazer alterações à referida proposta.

- 31 Em segundo lugar, nos termos do artigo 95.º, n.º 3, CE, a Comissão baseia-se num nível de protecção elevado, tendo nomeadamente em conta qualquer nova evolução baseada em dados científicos. No âmbito das respectivas competências, o Parlamento e o Conselho procuram igualmente alcançar esse objectivo.
- 32 Além disso, o artigo 174.º, n.º 1, CE dispõe que a política da União no domínio do ambiente contribui para a prossecução de um certo número de objectivos, entre os quais a protecção da saúde das pessoas. O n.º 3 do referido artigo dispõe que, na elaboração da sua política no domínio do ambiente, a União tem em conta os dados científicos e técnicos disponíveis. Esta obrigação incide particularmente sobre o procedimento previsto no artigo 95.º, n.º 3, CE, para o qual é necessária a tomada em consideração dos dados novos (v., neste sentido, acórdão de 6 Novembro de 2008, Países Baixos/Comissão, C-405/07 P, Colect., p. I-8301, n.º 61).
- 33 Há, no entanto, que precisar que o amplo poder de apreciação do legislador da União, que implica uma fiscalização jurisdicional limitada do seu exercício, não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das disposições a adoptar, mas também, em certa medida, ao apuramento dos dados de base (v., nomeadamente, acórdãos de 25 de Outubro de 2001, Itália/Conselho, C-120/99, Colect., p. I-7997, n.º 44, e de 7 de Setembro de 2006, Espanha/Conselho, C-310/04, Colect., p. I-7285, n.º 121).
- 34 Embora tendo um alcance limitado, esta fiscalização jurisdicional exige que as instituições comunitárias, autoras do acto em causa, estejam em condições de demonstrar no Tribunal de Justiça que o acto foi adoptado mediante um exercício efectivo do seu poder de apreciação, o qual pressupõe a tomada em consideração de todos os elementos e circunstâncias pertinentes da situação que esse acto pretendeu regular (acórdão Espanha/Conselho, já referido, n.º 122).

- 35 No processo principal, da leitura do projecto de relatório redigido pela Comissão Ambiental, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar do Parlamento, de 19 de Julho de 2007, resulta que esta preconizava a proibição de utilização do MMT nos combustíveis, a partir de 1 de Janeiro de 2010, por o emprego deste aditivo e de outros aditivos metálicos ser muito prejudicial para o ambiente, sem precisar os fundamentos científicos deste parecer.
- 36 No decurso do processo no Tribunal de Justiça, o Parlamento precisou, porém, que a referida comissão organizou não apenas «grupos de trabalho» sobre a revisão da Directiva 2003/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 3 de Março de 2003, que altera a Directiva 98/70/CE relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diástole (JO L 76, p. 10), mas ainda, em 3 de Abril de 2008, um «grupo de trabalho específico» sobre o MMT, no decurso do qual a Afton foi, nomeadamente, ouvida. Esta comissão parlamentar teve também em conta diversos estudos que punham em dúvida a inocuidade do MMT, entre os quais o relatório «Sierra research», de 29 de Agosto de 2008, elaborado no Canadá pela Canadian Vehicle Manufacturers' Association and Association of International Automobile Manufacturers of Canada, o qual, de qualquer modo, enquanto estudo efectuado posteriormente, não podia ser tido em conta pela Comissão, aquando da publicação do estudo do impacto.
- 37 O Conselho sustenta que teve em consideração, no decurso do processo legislativo, os estudos realizados desde 2004 pelo International Council on Clean Transportation (ICCT) (Conselho Internacional para os Transportes Limpos) – os quais, segundo ele, demonstram que a utilização de MMT é nociva para a saúde humana e para o bom funcionamento dos sistemas de controlo das emissões – bem como a declaração dita «de Brescia» sobre a prevenção da neurotoxicidade dos metais, de 17 e 18 de Junho de 2006, que recomenda, nomeadamente, que se ponha termo à adição, aos combustíveis, de compostos orgânicos à base de manganês.
- 38 É certo que, em 29 de Dezembro de 2008, a Afton dirigiu ao Conselho, ao Parlamento e à Comissão, com fundamento no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2001, relativo ao acesso do público aos

documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão (JO L 145, p. 43), um pedido destinado a que lhe fossem comunicados os documentos científicos e as provas tidos em conta para a decisão que fixou o limite para o teor em MMT dos combustíveis, e que nenhum dos documentos comunicados dizia respeito às informações científicas relativas aos riscos ligados à utilização do MMT.

- 39 Há, no entanto, que observar que, para além de o Conselho não ser necessariamente detentor dos documentos científicos utilizados pelos Estados-Membros nas reuniões, todos os documentos referidos são do domínio público e, portanto, acessíveis a qualquer pessoa ou empresa interessada no assunto.
- 40 Não se pode, portanto, sustentar que esses documentos científicos não foram tidos em conta no decurso do processo legislativo.
- 41 Resulta do que precede que, no decurso do processo legislativo, o Parlamento, o Conselho e a Comissão tiveram em conta os dados científicos disponíveis, incluindo os que surgiram no decurso desse processo, para exercerem efectivamente o seu poder de apreciação.
- 42 Atentos os documentos científicos que dizem respeito tanto aos efeitos do MMT na saúde humana e no ambiente como à sua incidência nos veículos, o Parlamento e o Conselho não cometeram nenhum erro manifesto de apreciação, ao decidirem fixar um limite para o teor em MMT dos combustíveis. Em consequência, o artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30, na parte em que insere um artigo 8.º-A, n.º 2, na Directiva 98/70, não é inválido.

Quanto ao desrespeito dos princípios da proporcionalidade e da precaução

- 43 A Afton alega que os limites para o teor em MMT foram adoptados em violação do princípio da proporcionalidade, uma vez que nenhum elemento pode justificar uma limitação da utilização de MMT de tal modo severa que se traduz em proibi-lo, de facto, na gasolina sem chumbo, a partir de 2014, e na gasolina substitutiva da gasolina com chumbo, a partir de 2011.
- 44 Além disso, a Afton tenta demonstrar que não há nenhum elemento de prova que justifique a adopção de uma legislação que tem por objecto a aplicação do princípio da precaução em matéria de MMT, uma vez que não foi realizado nenhum exame dos efeitos do MMT na saúde nem nenhuma avaliação científica dos riscos relativos ao impacto negativo do MMT nas tecnologias de redução da poluição e no ambiente. Acresce que o princípio da precaução foi erradamente invocado como justificação.
- 45 Segundo jurisprudência constante, deve recordar-se que o princípio da proporcionalidade, que faz parte dos princípios gerais do direito comunitário, exige que os actos das instituições comunitárias não ultrapassem os limites do que é adequado e necessário para a realização dos objectivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa, sendo que, quando se proporcione uma escolha entre várias medidas adequadas, se deve recorrer à menos restritiva, e que os inconvenientes causados não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos prosseguidos (acórdãos de 12 de Julho de 2001, Jippes e o., C-189/01, Colect., p. I-5689, n.º 81; de 7 de Julho de 2009, S.P.C.M. e o., C-558/07, Colect., p. I-5783, n.º 41; e de 9 de Março de 2010, ERG e o., C-379/08 e C-380/08, Colect., p. I-2007, n.º 86 e jurisprudência aí referida).

- 46 No que diz respeito à fiscalização jurisdicional das condições indicadas no número anterior, impõe-se reconhecer ao legislador da União um amplo poder de apreciação num domínio que implica da sua parte opções de natureza política, económica e social e em que é chamado a efectuar apreciações complexas. Só o facto de uma medida adoptada neste domínio ser manifestamente inadequada ao objectivo que as instituições competentes pretendem prosseguir pode afectar a legalidade de tal medida (acórdão S.P.C.M. e o., já referido, n.º 42 e jurisprudência aí referida).
- 47 No caso vertente, importa apurar se os limites para o teor em manganês fixados no artigo 8.º-A, n.º 2, da Directiva 98/70 constituem um meio proporcionado para atingir os objectivos dessa directiva.
- 48 De acordo com o trigésimo quinto considerando da Directiva 2009/30, os objectivos dos limites fixados ao MMT baseiam-se no facto de a utilização dessa substância apresentar riscos para a saúde humana e causar danos nos motores dos veículos e nos equipamentos antipoluição. O considerando prevê uma rotulagem de todos os combustíveis, enunciando assim uma obrigação de informação dos consumidores.
- 49 Os objectivos de protecção da saúde, do ambiente e dos consumidores são referidos no artigo 95.º, n.º 3, CE, para os quais o legislador deve tomar por base um nível de protecção elevado, tendo nomeadamente em conta qualquer nova evolução baseada em factos científicos, e também no artigo 174.º, n.ºs 1 e 2, CE, que determina que a política da União no domínio do ambiente se deve basear, nomeadamente, no princípio da precaução.
- 50 A fixação de um limite à presença do MMT nos combustíveis, que permite reduzir na mesma proporção as quantidades dessa substância que, potencialmente, podem causar danos à saúde, não é manifestamente inapropriada para atingir os objectivos

de protecção da saúde e do ambiente prosseguidos pelo legislador da União. Resta, no entanto, verificar que este não vá além do que é necessário para atingir esses objectivos.

- 51 No caso vertente, há que notar, é certo, que o projecto de directiva da Comissão não previa nem uma interdição nem uma limitação de MMT no combustível. Em contrapartida, a Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar do Parlamento pretendia uma proibição total do referido MMT. A este respeito, no que se refere à Directiva 2003/17, há que declarar que, no momento da adopção da Directiva 2009/30, o estado dos conhecimentos científicos não permitia ou só dificilmente permitia a elaboração de métodos de ensaio.
- 52 Para mais, o artigo 8.º-A, n.º 1, da Directiva 98/70 prevê a elaboração de métodos de ensaio e a apresentação de conclusões ao Parlamento e ao Conselho, até 31 de Dezembro de 2012.
- 53 O limite para o teor em MMT dos combustíveis foi assim fixado na expectativa do desenvolvimento dos referidos métodos de ensaio. Tem, pois, carácter temporário e pode ser modificado de acordo com os resultados da evolução que forem observados.
- 54 A disposição controvertida inscreve-se, por fim, no quadro mais global da Directiva 2009/30, que tem por objecto definir especificações mínimas relativas aos combustíveis, para efeitos da protecção da saúde e do ambiente no contexto de redução das emissões de gás com efeito de estufa.

- 55 Em consequência, tendo em conta os riscos para a saúde e os prejuízos para os motores dos veículos, bem como as dificuldades de elaboração de métodos de ensaio, uma medida restritiva como a limitação da presença de MMT nos combustíveis não vai além do que é necessário para dar cumprimento aos objectivos da Directiva 2009/30.
- 56 Além disso, importa averiguar se, ao exercer o seu poder de apreciação, o legislador da União tentou garantir um certo equilíbrio entre, por um lado, a protecção da saúde, do ambiente e dos consumidores e, por outro, os interesses económicos dos operadores, na prossecução do objectivo de garantir um nível elevado de protecção da saúde e do ambiente, que lhe é fixado pelo Tratado.
- 57 Antes de tudo, há que recordar que o estudo de impacto da Comissão não vinculava o Parlamento, nem o Conselho.
- 58 A este respeito, resulta dos documentos científicos e dos debates entre as partes que, no momento da adopção da Directiva 2009/30, o MMT não tinha sido objecto de uma avaliação científica dos seus efeitos na saúde, efectuada por um organismo público ou por uma entidade independente. Ora, no que se refere aos estudos fornecidos pelos profissionais do sector, é forçoso constatar que as conclusões que formulam a este respeito são fortemente divergentes, consoante o estudo invocado tenha sido realizado pela indústria automóvel ou pelos produtores de MMT.
- 59 Daqui resulta que, na falta de dados científicos fiáveis e suficientes, o legislador da União foi confrontado com dúvidas sérias sobre o carácter inofensivo do MMT para a saúde e o ambiente.

- 60 A aplicação correcta do princípio da precaução pressupõe, em primeiro lugar, a identificação das consequências potencialmente negativas, para a saúde pública, da utilização proposta de MMT e, em segundo lugar, uma avaliação completa do risco para a saúde, baseada nos dados científicos disponíveis mais fiáveis e nos resultados mais recentes da investigação internacional (v. acórdão de 28 de Janeiro de 2010, Comissão/França, C-333/08, Colect., p. I-757, n.º 92 e jurisprudência aí referida).
- 61 Quando for impossível determinar com certeza a existência ou o alcance do risco alegado, devido à natureza insuficiente, não conclusiva ou imprecisa dos resultados dos estudos levados a cabo, mas persista a probabilidade de um prejuízo real para a saúde pública na hipótese de o risco se realizar, o princípio da precaução justifica a adopção de medidas restritivas, sem prejuízo de as mesmas deverem ser não discriminatórias e objectivas (v. acórdão Comissão/França, já referido, n.º 93 e jurisprudência aí referida).
- 62 Nestas circunstâncias, deve admitir-se que o legislador da União podia, por força do princípio da precaução, tomar medidas de protecção, sem dever esperar que a realidade e a gravidade desses riscos fossem plenamente demonstradas (v. acórdão Comissão/França, já referido, n.º 91).
- 63 Num processo como o principal, o limite para o teor em MMT dos combustíveis não é discriminatório, uma vez que se aplica em toda a União e a todos os produtores e importadores de MMT.
- 64 Além disso, foi com razão que o legislador da União considerou que o modo apropriado de conciliar o nível elevado de protecção da saúde e do ambiente e os interesses económicos dos produtores de MMT consistia em limitar o teor de MMT nos combustíveis, de maneira degressiva, prevendo simultaneamente a possibilidade, no artigo 8.º-A, n.º 3, da Directiva 98/70, de rever esses limites baseando-se em resultados da avaliação.

- 65 Finalmente, a Afton contesta o nível dos limites, ao considerar que ele não se baseia em nenhuma base científica, que apresenta determinados inconvenientes relativamente a veículos antigos e que o legislador da União não procedeu ao exame desses inconvenientes. Acrescenta que tais limites resultam na proibição de facto do MMT.
- 66 Todavia, uma vez que subsistem incertezas quanto ao danos que podem ser causados pelo MMT, não pode haver informações mais precisas que permitam definir o nível do limite para o teor em MMT dos combustíveis, susceptível de prevenir adequadamente tais prejuízos.
- 67 Além disso, a Afton comercializou na União menos de 0,5% das vendas mundiais totais de MMT, em 2008, com destino a apenas alguns países. Ao mesmo tempo, outros Estados-Membros, como a República Federal da Alemanha, proibiram o MMT nos combustíveis.
- 68 Em consequência, tendo em conta as incertezas relativas tanto aos prejuízos causados pela utilização do MMT como aos riscos ocasionados pelo utilizador de MMT, a fixação dos limites para o teor em MMT dos combustíveis não se mostra manifestamente desproporcionada à luz dos interesses económicos dos produtores de MMT, com vista a assegurar um nível elevado de protecção da saúde e do ambiente.
- 69 Resulta das considerações que precedem que o artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30, na medida em que introduz um artigo 8.º-A, n.º 2, na Directiva 98/70, não é inválido por violação do princípio da precaução e do princípio da proporcionalidade.

Quanto ao desrespeito do princípio da igualdade de tratamento

- 70 A Afton alega que não se justifica estabelecer limites ao MMT, sem se imporem restrições à utilização de outros aditivos metálicos, incluindo os que contêm manganês.
- 71 Segundo ela, o MMT tem uma função análoga à dos outros aditivos metálicos e não cria riscos suplementares para a saúde e para o ambiente. Cita o tricarbonilo ciclo-pentadienil de manganês (CMT), relativamente ao qual a regulamentação em causa não prevê limite de utilização.
- 72 As instituições que intervieram no Tribunal de Justiça alegam, em substância, que os outros aditivos baseados no manganês não são utilizados nem importados na União.
- 73 O Parlamento precisa que desde há muito tempo que o MMT é objecto de estudos e de análises de risco e que é também, desde há muito, utilizado como aditivo metálico nos combustíveis, apesar de não existir nenhum estudo sobre os outros aditivos.
- 74 Segundo jurisprudência assente, o princípio da igualdade de tratamento ou da não discriminação exige que situações comparáveis não sejam tratadas de maneira diferente e que situações diferentes não sejam tratadas de maneira igual, a não ser que tal tratamento seja objectivamente justificado (acórdão S.P.C.M. e o., já referido, n.º 74 e jurisprudência aí referida).

- 75 A este respeito, basta verificar que a Afton não contradisse a afirmação de que os outros aditivos metálicos baseados no manganês, como o CMT, não eram utilizados nem importados na União.
- 76 Daqui resulta que o MMT não está numa situação comparável à dos outros aditivos metálicos baseados no manganês e que o legislador da União não estava, portanto, obrigado a definir limites para os referidos aditivos.
- 77 Em consequência, uma vez que nenhuma violação do princípio da igualdade de tratamento foi constatada, o artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30, na parte em que introduz um artigo 8.º-A, n.º 2, na Directiva 98/70, não é inválido por violação deste princípio.

Quanto ao desrespeito do princípio da segurança jurídica

- 78 A Afton sustenta que o novo artigo 8.º-A, n.º 2, da Directiva 98/70 é insuficientemente preciso no que respeita à conexão supostamente existente entre o limite para o teor em MMT dos combustíveis e o desenvolvimento dos métodos de ensaio.
- 79 Segundo jurisprudência constante, o princípio geral da segurança jurídica, que constitui um princípio fundamental do direito comunitário, exige, designadamente, que uma legislação seja clara e precisa, de forma a que os sujeitos jurídicos possam conhecer sem ambiguidade os seus direitos e obrigações e agir em conformidade (v. acórdãos de 14 de Abril de 2005, Bélgica/Comissão, C-110/03, Colect., p. I-2801, n.º 30;

de 10 de Janeiro de 2006, IATA e ELFAA, C-344/04, Colect., p. I-403, n.º 68; e acórdão Intertanko e o., já referido, n.º 69).

80 Contrariamente ao que a Afton sustenta, a apreciação da conexão entre o limite para o teor em MMT dos combustíveis e o desenvolvimento dos métodos de ensaio não se pode basear apenas no artigo 8.º-A, n.º 2, da Directiva 98/70.

81 O artigo 8.º-A, n.º 3, primeiro período, da Directiva 98/70 prevê expressamente que o «limite para o teor de MMT nos combustíveis fixado no n.º 2 deve ser revisto com base nos resultados da avaliação efectuada através do método de ensaio referido no n.º 1».

82 Daqui se extrai que da redacção do artigo 8.º-A, n.º 2, da Directiva 98/70 não resulta nenhuma ambiguidade quanto à conexão entre o limite para o teor em MMT dos combustíveis e o desenvolvimento dos métodos de ensaio.

83 Assim, nenhuma violação do princípio da segurança jurídica pode ser constatada e, por consequência, o artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30, na parte em que insere um artigo 8.º-A, n.º 2, na Directiva 98/70, não é inválido por violação desse princípio.

84 Resulta de todas as considerações precedentes que a análise da primeira questão não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade do artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30, na parte em que introduz um artigo 8.º-A, n.º 2, na Directiva 98/70.

Quanto à segunda questão

- 85 Através da sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, em substância, se o artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30, que insere um artigo 8.º-A, n.ºs 4 a 6, na Directiva 98/70, é inválido na parte em que impõe uma rotulagem dos combustíveis que contenham aditivos metálicos.
- 86 A Afton sustenta que a obrigação de rotulagem foi imposta na sequência de um erro manifesto de apreciação e que tal obrigação é desproporcionada por equivaler a uma proibição de facto da utilização do MMT e dos outros aditivos metálicos.
- 87 Nos termos do trigésimo quinto considerando da Directiva 2009/30, a utilização dos aditivos metálicos, e em particular do MMT, poderá aumentar os riscos para a saúde humana e poderá causar danos nos motores dos veículos e no equipamento de controlo das emissões. Após ter referido as advertências de fabricantes de veículos, o legislador da União procurou, no último período do referido considerando, impedir que os consumidores invalidem inadvertidamente as garantias dos seus veículos.
- 88 Consequentemente, como a advogada-geral fez notar no n.º 123 das suas conclusões, a obrigação de rotulagem tem por finalidade a protecção dos consumidores, a qual, de acordo com o artigo 153.º CE, é um objectivo da União. Este objectivo deve ser realizado pela promoção dos direitos dos consumidores à informação.
- 89 A aposição, de modo bem visível, de um rótulo com o texto «Contém aditivos metálicos» é um meio apropriado à prossecução deste objectivo.

- 90 Contrariamente ao que sustenta a Afton, a concisão da mensagem e a ausência de referência à garantia dos construtores dão satisfação ao objectivo atrás mencionado.
- 91 Com efeito, para que o consumidor possa prevenir os riscos para a sua saúde e para o seu veículo, deve ser informado da presença de tais aditivos no combustível.
- 92 Além disso, o objectivo de protecção do consumidor não pode ser atingido com a simples definição dos limites previstos no artigo 8.º-A, n.º 2, da Directiva 98/70, os quais têm por fim dar satisfação ao nível elevado de protecção da saúde e do ambiente exigido pelo Tratado e que apenas incidem sobre o MMT.
- 93 Além disso, a Afton alega que a obrigação de rotulagem equivale, na prática, à proibição dos aditivos metálicos nos combustíveis.
- 94 A este respeito, há que notar, de qualquer modo, por um lado, que a rotulagem só é exigida para a venda de combustível que contenha aditivos metálicos, e não para a venda do MMT enquanto aditivo, e, por outro, que ela não é susceptível de pesar consideravelmente sobre o encargo dos produtores e dos distribuidores de combustível, tendo em conta que muito pouco combustível contém tais aditivos, no caso, menos de 0,1% do volume das vendas de combustível realizadas na União.
- 95 Daqui resulta que foi sem cometer nenhum erro manifesto de apreciação que o legislador da União instituiu a obrigação de rotulagem prevista no artigo 8.º-A, n.ºs 4 a 6, da Directiva 98/70, a qual não constitui uma obrigação manifestamente inapropriada para atingir o objectivo de protecção do consumidor previsto na Directiva 2009/30.

- 96 Decorre das considerações precedentes que o exame da segunda questão não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade do artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30, que insere um artigo 8.º-A, n.ºs 4 a 6, na Directiva 98/70.
- 97 Resulta de tudo o que precede que o exame das questões não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade do artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30, na parte em que insere um novo artigo 8.º-A, n.ºs 2 e 4 a 6, na Directiva 98/70.

Quanto às despesas

- 98 Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional de reenvio, compete a este decidir quanto às despesas. As despesas efectuadas pelas outras partes para a apresentação de observações ao Tribunal de Justiça não são reembolsáveis.

Pelos fundamentos expostos, o Tribunal de Justiça (Quarta Secção) declara:

O exame das questões não revelou nenhum elemento susceptível de afectar a validade do artigo 1.º, n.º 8, da Directiva 2009/30/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Abril de 2009, que altera a Directiva 98/70/CE no que se refere às especificações da gasolina e do gasóleo rodoviário e não rodoviário e à introdução de um mecanismo de monitorização e de redução das emissões de gases com efeito de estufa e que altera a Directiva 1999/32/CE do Conselho

no que se refere às especificações dos combustíveis utilizados nas embarcações de navegação interior e que revoga a Directiva 93/12/CEE, na parte em que insere um novo artigo 8.º-A, n.ºs 2 e 4 a 6, na Directiva 98/70/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Outubro de 1998, relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e que altera a Directiva 93/12/CEE do Conselho.

Assinaturas