

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL SIGBERT ALBER

apresentadas em 20 de Setembro de 2001¹

I — Introdução

1. Ambos os pedidos de decisão prejudicial dizem respeito à validade de uma disposição do Regulamento (CE) n.º 925/1999. Este regulamento restringe, em vista da protecção contra o ruído, a exploração de aviões nos aeroportos europeus. O Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre a questão de saber se é legal que o regulamento apenas exclua destas restrições os aviões totalmente equipados com motores novos quando estes apresentem razões de diluição iguais ou superiores a três, enquanto razões de diluição inferiores levam à aplicação de restrições de exploração². A Omega tenciona equipar os Boeing 707 com novos motores, dotados de uma razão de diluição de 1,74³. E afirma que, devido a outras medidas técnicas, estes aviões não são, apesar disso, mais ruidosos, além de que são mais económicos e limpos.

II — Enquadramento jurídico

*A — Quanto ao Regulamento (CE) n.º 925/1999 do Conselho, de 29 de Abril de 1999, relativo ao registo e funcionamento na Comunidade de certos tipos de aviões civis subsónicos a reacção que tenham sido modificados e recertificados como satisfazendo as normas do anexo 16 da convenção relativa à aviação civil internacional, volume I, segunda parte, capítulo 3, terceira edição (Julho de 1993) (a seguir «regulamento»)*⁴

2. O regulamento visa uma redução do ruído causado pelos aviões nos aeroportos da Comunidade, através da estipulação de uma regulamentação para a exploração e registo de aviões antigos que tenham sido modificados para diminuir as suas emissões sonoras. Quanto ao pano de fundo em direito internacional e em direito comunitário deste regulamento, o relatório do

1 — Língua original: alemão.

2 — V., quanto ao enunciado dos factos, os n.ºs 17 e segs.

3 — A taxa de diluição é explicada no n.º 6.

4 — JO L 115, p. 1; a versão original foi substituída por uma versão rectificada publicada no JO L 120, p. 46, a qual, por sua vez, foi objecto de rectificação publicada no JO L 262, p. 23.

deputado do Parlamento Europeu, José Valverde López⁵, declara o seguinte:

«A Convenção de Chicago relativa à Aviação Civil Internacional constitui um documento central no contexto da regulação das emissões sonoras das aeronaves. A Convenção classifica os aviões existentes em três categorias ou capítulos:

O capítulo 1 abrange os aviões que, na altura, eram dos mais ruidosos e cuja utilização está actualmente proibida.

Para os aviões do capítulo 2, a Directiva 92/14/CEE⁶ prevê uma proibição gradual durante o período compreendido entre Abril de 1995 e Abril de 2002. A partir de 1 de Abril de 2002, é proibida a utilização na UE de aviões do capítulo 2, incluindo aqueles para os quais estão previstas isenções no anexo da directiva supracitada. Estes aviões do capítulo 2 podem, todavia, ser equipados com *kits* de insonorização, por forma a produzirem menos ruído e a permitir a sua inclusão na categoria 3.

5 — Relatório sobre a proposta de directiva do Conselho relativa ao registo e utilização na Comunidade de certos tipos de aviões civis subsónicos a reacção que tenham sido modificados e recertificados como satisfazendo as normas do anexo 16 da Convenção relativa à Aviação Civil Internacional, volume 1, segunda parte, capítulo 3, terceira edição (Julho de 1993), de 21 de Julho de 1998, documento parlamentar n.º A4-0279/98.

6 — Directiva do Conselho, de 2 de Março de 1992, relativa à limitação da exploração dos aviões que dependem do anexo 16 da Convenção relativa à Aviação Civil Internacional, volume 1, segunda parte, capítulo 2, segunda edição (1988) (JO L 76, p. 21).

No entanto, estes aviões equipados com *kits* de insonorização preenchem muito à justa os requisitos enunciados no capítulo 3, não sendo de facto comparáveis aos 'verdadeiros' aviões do capítulo 3. Não só são relativamente ruidosos e produzem uma poluição sonora considerável na vizinhança dos aeroportos, como são responsáveis por uma maior poluição ambiental que os aviões modernos do capítulo 3, em termos de emissões de CO₂ e de outras substâncias que poluem a atmosfera. Tanto o consumo de combustível como as emissões de monóxido de carbono e de óxido de azoto dos aviões do capítulo 2 equipados com *kits* de insonorização são consideravelmente mais elevadas que as dos aviões do capítulo 3 (cerca de, respectivamente, 50% e 30%).»

3. O objecto do presente processo não é, contudo, a modificação, pela utilização de «hushkits» (kits de insonorização), mas antes o completo reequipamento com motores de reacção. O regulamento proíbe a utilização, nos aeroportos da Comunidade, de aviões modificados, quando esta modificação não ocorreu através de um reequipamento completo com motores com razões de diluição iguais ou superiores a 3. Os aviões dotados de novos motores com uma razão de diluição inferior a 3, não podem assim, em princípio, ser utilizados na Comunidade. Apenas os aviões antigos que já eram utilizados na Comunidade aquando do início da aplicação do regulamento podem continuar a ser utilizados.

4. Para a compreensão do significado das razões de diluição, é indicada uma curta

exposição sobre o modo de funcionamento dos turboreactores de duplo fluxo.

5. Os motores dos aviões de reacção emitem sobretudo dois tipos de ruído. Uma parte do ruído emana dos componentes mecânicos do motor, a outra parte — e tradicionalmente bem preponderante — é produzida pelo encontro do ar expulso pelo motor com o ar ambiente. Esta corrente de ar gera a propulsão de um motor de reacção. Caracteriza-se por uma elevada temperatura e por uma elevada velocidade. Quanto maiores se apresentem estes valores, em comparação com o ar ambiente, maior é o ruído.

6. Num turboreactor de fluxo duplo o ruído do jacto é diminuído porque, suplementarmente ao fluxo de ar a grande velocidade do reactor central (a turbina, propriamente dita), um fluxo de menor velocidade é conduzido através de uma conduta de ar que envolve essa parte central do motor (fluxo derivado). Este fluxo derivado é produzido por um ventilador na parte dianteira do motor. O grau de ventilação contribui para o impulso global do motor. O fluxo derivado leva a que o fluxo central, à saída do motor, choque menos violentamente com o ar exterior. Como resultado, o ruído da turbina é menor do que sem fluxo derivado. Quanto maior for o fluxo derivado, em relação ao fluxo central, menos ruído se produz⁷. A razão de diluição de 3, utilizada

no regulamento como critério delimitador, significa que o fluxo derivado é três vezes superior ao fluxo central. Nos motores projectados pela Omega, pelo contrário, o fluxo derivado não é sequer duplo do fluxo central.

7. A Omega Ltd alega contudo, sem ser contraditada, que o aumento da corrente derivada também exige um maior ventilador na parte dianteira do motor. Quanto maior ele é, mais ruído produz. Os ruídos são maiores durante a aterragem, porque a menor velocidade do ventilador produz um fluxo de ar menos aerodinâmico e, por isso, mais ruidoso⁸.

8. A proibição de aviões reequipados com motores com razões de diluição inferiores a 3 resulta do artigo 3.º, conjugado com a definição do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento.

9. O artigo 3.º, com a epígrafe «Aviões não conformes», é do seguinte teor:

«1. A partir da data de aplicação do presente regulamento, os aviões civis subsónicos a reacção recertificados não poderão ser inscritos no registo nacional dos Estados-Membros.

7 — No site <http://www.jetfire.de/engines.htm>, visitado a 27 de Junho de 2001, tal é expresso como se segue: «O fluxo frio derivado envolve o jacto central, que é quente, rápido e ruidoso, como um amortecedor de som.»

8 — O perito do Ministério do Ambiente britânico declarou, porém, no processo principal, que o ruído na descolagem tem muito mais significado, uma vez que afecta uma parte muito maior da população.

2. O disposto no n.º 1 não é aplicável aos aviões civis subsónicos a reacção já inscritos no registo de qualquer Estado-Membro à data de aplicação do presente regulamento e que tenham estado registados na Comunidade desde então.

3. Sem prejuízo do disposto na Directiva 92/14/CEE e, em especial, no n.º 2 do seu artigo 2.º, a partir de 1 de Abril de 2002, os aviões civis subsónicos recertificados registados num país terceiro não serão autorizados a operar no território da Comunidade, a não ser que o operador desses aviões possa provar que já se encontravam registados nesse país terceiro à data de aplicação do presente regulamento e que, antes dessa data, tenham operado, entre 1 de Abril de 1995 e a data de aplicação do presente regulamento, no território da Comunidade.

4. Os aviões civis subsónicos a reacção recertificados que constem dos registos dos Estados-Membros não poderão operar em aeroportos no território da Comunidade a partir de 1 de Abril de 2002, a menos que tenham operado nesse território antes da data de aplicação do presente regulamento.»

10. O artigo 2.º, n.º 1, do regulamento define, em primeiro lugar, um «avião civil

subsónico a reacção» abrangido pelo regulamento como «um avião civil subsónico a reacção [...] equipado com motores com razões de diluição inferiores a três». Já nesta definição a razão de diluição inferior a 3 é utilizada como critério delimitador. Aviões civis subsónicos a reacção dotados de motores com razões de diluição superiores não recaem, em caso algum, no campo de aplicação do regulamento.

11. O artigo 2.º, n.º 2, do regulamento define um «avião civil subsónico a reacção recertificado» como

«um avião civil subsónico a reacção inicialmente certificado em relação ao capítulo 2 ou a normas equivalentes, ou inicialmente não certificado no que diz respeito a ruído, que tenha sido modificado, directamente através de medidas de carácter técnico ou indirectamente através de restrições operacionais, de forma a cumprir as normas do capítulo 3; os aviões civis subsónicos a reacção que inicialmente só podiam ser alvo de dupla certificação em relação às normas do capítulo 3 mediante restrições de peso devem ser considerados aviões recertificados; não serão * considerados aviões recertificados os *aviões civis subsónicos a reacção que tenham sido modificados, de forma a cumprir as normas do capítulo 3, mediante um reequipamento com motores com razões de diluição iguais ou superiores* **»

* NT: — E não «poderão ser», como consta da versão oficial portuguesa.

** NT: — E não «inferiores», como consta da versão oficial portuguesa. a três» [sublinhado nosso].

12. Nos referidos «capítulos» trata-se, segundo o artigo 2.º, n.º 3, do regulamento, das «normas sobre emissões sonoras tal como definidas no anexo 16, volume 1, segunda parte, capítulos 2 e 3, respectivamente, da Convenção relativa à Aviação Civil Internacional, terceira edição (Julho de 1993)».

13. Os quinto e sexto considerando do regulamento fundamentam a proibição estabelecida no mesmo regulamento do seguinte modo:

«5) Considerando que os aviões de tipos mais antigos, modificados para melhorar o seu nível de certificação em relação às emissões sonoras, têm um comportamento funcional em termos de ruído significativamente pior, por unidade de massa, que os aviões de tipos mais modernos, originalmente certificados para satisfazerem as normas do anexo 16 da Convenção relativa à Aviação Civil Internacional, volume 1, segunda parte, capítulo 3, terceira edição (Julho de 1993); que essas modificações prolongam a vida de um avião que teria normalmente sido eliminado e tendem a agravar o comportamento funcional dos motores de tecnologia mais antiga em termos de emissões gasosas e de combustão; que os aviões podem ser reequipados para alcançar um comportamento funcional, em termos de ruído, comparável aos originalmente certificados para satisfazerem os requisitos do capítulo 3;

6) Considerando que uma regra que proíba a inscrição, nos registos dos

Estados-Membros, desses tipos de aviões mais antigos modificados à data de aplicação do presente regulamento, pode ser considerada como uma medida de protecção destinada a impedir uma maior deterioração da situação do ruído em redor dos aeroportos comunitários e a melhorar a combustão e diminuir as emissões gasosas;»

14. A posição comum do Conselho de 16 de Novembro de 1998⁹ justifica, do seguinte modo, a introdução da passagem sobre os aviões reequipados:

«Além disso, o Conselho também excluiu expressamente os aviões cujos motores tenham sido integralmente substituídos, uma vez que a sua produção de ruído é equivalente à dos inicialmente certificados como satisfazendo os requisitos previstos no capítulo 3.»

15. O Conselho não indicou a razão pela qual exige uma razão de diluição igual ou superior a três.

⁹ — JO C 404, pp. 1 e 7.

B — *Quanto ao direito da OMC*

geográficos fundamentais ou a problemas tecnológicos fundamentais.

16. No artigo 2.º do Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio¹⁰ refere-se que:

[...]

«2.2 Os membros assegurarão que os regulamentos técnicos não sejam elaborados, adoptados ou aplicados na perspectiva ou com o efeito de criar obstáculos desnecessários ao comércio internacional. [...]

2.8 Sempre que seja adequado, os membros elaborarão regulamentos técnicos que tenham por base requisitos de produtos definidos em termos de desempenho funcional e não com base em características de concepção ou descritivas.»

2.3 Os regulamentos técnicos não devem ser mantidos em vigor se [...] [os] objectivos puderem ser abordados de um modo menos restritivo para o comércio.

III — Exposição dos factos

17. Os processos principais foram desencadeados pela Omega Ltd e por algumas empresas a ela ligadas. Seguidamente apenas nos referiremos à Omega Ltd.

2.4 Quando forem necessários regulamentos técnicos ou normas e existirem normas internacionais pertinentes [...], os membros utilizarão essas normas internacionais ou os seus elementos pertinentes como base dos seus regulamentos técnicos, excepto nos casos em que essas normas internacionais ou os seus elementos pertinentes forem inadequados ou ineficazes para atingir os objectivos legítimos visados, devido, nomeadamente a factores climáticos ou

18. Segundo os dados do pedido de decisão prejudicial no processo C-27/00, a Omega Ltd opera no comércio de aviões — sobretudo do tipo Boeing 707. Exerce também actividades com este relacionadas, como por exemplo a manutenção de motores de reacção. A Omega Ltd desenvolve um programa destinado à substituição progressiva dos motores de aviões do tipo Boeing 707 por motores recém-fabricados com razões de diluição de 1,74. Os aviões assim modificados serão, a seguir, denominados Omega 707.

10 — Anexo 1 do acordo OMC (JO 1994, L 336, p. 86).

19. Os aviões visados por este programa não são actualmente explorados na Comunidade, nem fazem escala em aeroportos comunitários. Por isso, as disposições transitórias do artigo 3.º do regulamento não lhes seriam aplicáveis. Eles não poderiam ser explorados na Comunidade, sob a forma prevista. Por este motivo, o Omega 707 não seria comercialmente rentável para possíveis clientes.

20. A Omega Ltd alega que os seus aviões reequipados respeitam as mesmas normas de emissão de ruído e gases exigidas aos aviões não excluídos. Os seus planos de equipar o Boeing 707 com novos motores foram de facto paralisados pelo regulamento. Como resultado, a Omega Ltd não poderá assegurar a continuação do financiamento do seu programa de remotorização e sofrerá perdas financeiras.

21. Durante o processo no Tribunal de Justiça, a Omega Ltd apresentou outras informações quanto ao contexto em que se integra o seu projecto. Sustenta que o programa de remotorização já fora tornado público em Setembro de 1996.

22. Mais alega que examinou a utilização de outros motores de reacção com razões de diluição superiores, antes de tomar uma decisão. Como a utilização desses motores

teria implicado modificações profundas e onerosas nas superfícies de suporte, a escolha recaiu sobre os motores que utiliza actualmente.

23. Até agora apenas existiram três programas para completo reequipamento de aviões civis¹¹. O programa da Omega Ltd era o único programa existente durante as fases de projecto e aprovação do regulamento.

IV — As questões prejudiciais

24. A High Court of Justice britânica constata no seu pedido de decisão prejudicial que:

«A Omega invoca a invalidade do regulamento com base em seis fundamentos. A High Court, após análise do requerimento e da prova, entende que três desses fundamentos devem ser submetidos ao Tribunal de Justiça. Os mesmos encontram-se des-

11 — A Omega Ltd concede que os outros dois programas utilizavam motores com razões de diluição superiores a três. A Omega Ltd remete para um outro programa que se baseava igualmente nos motores que ela pretende utilizar, mas que apenas previa a substituição de uma parte do motor. A Aviation Upgrade Technologies Inc, expôs, porém, no quadro da «Registration of Securities of a Small-Business Issuer» (Form 10-SB), de 12 de Julho de 1999, destinada à U.S. Securities and Exchange Commission, a sua intenção de substituir os motores Pratt & Whitney JT8D do Boeing 727 por motores Rolls Royce RB211-535E4 com uma razão de diluição de 4,3.

critos nas três partes da questão submetida ao Tribunal de Justiça. A High Court rejeitou, por improcedentes, os outros três fundamentos invocados pela Omega, relativos a discriminação, expectativas legítimas e violação da Convenção de Chicago relativa à Aviação Civil Internacional, de 7 de Dezembro de 1944.»

25. Coloca, assim, as seguintes questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça:

«É inválido o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 925/1999 do Conselho, de 29 de Abril de 1999, na medida em que define ‘Avião civil subsónico a reacção recertificado’ de tal forma que os aviões reequipados ‘com motores com razões de diluição iguais ou superiores a três’ não são abrangidos pelas proibições previstas no regulamento ficando, porém, sujeitos a essas proibições os aviões totalmente reequipados com motores com razões de diluição inferiores a três, tendo particularmente em conta:

i) o dever de fundamentação previsto no artigo 253.º CE;

ii) o princípio geral da proporcionalidade;

iii) os direitos conferidos aos particulares pelo Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio e/ou pelo Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio?»

26. A High Court irlandesa constata estar face a um processo que levanta a questão da validade do regulamento. Não sendo competente para a decisão desta questão, coloca as seguintes questões ao Tribunal de Justiça:

«É o artigo 2.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 925/1999 do Conselho, de 29 de Abril de 1999, relativo ao registo e funcionamento, na Comunidade, de certos tipos de aviões civis subsónicos a reacção que tenham sido modificados e recertificados como satisfazendo as normas do anexo 16 da convenção relativa à aviação civil internacional, volume 1, segunda parte, capítulo 3, terceira edição (Julho de 1993), inválido na medida em que define ‘Avião civil subsónico a reacção recertificado’ abrangendo o ‘Avião civil subsónico a reacção’, tal como definido no seu artigo 2.º, n.º 1, que tenha sido modificado de forma a cumprir as normas do capítulo 3 mediante um reequipamento com motores com razões de diluição inferiores a três, particularmente tendo em conta:

i) o dever de fundamentação nos termos do artigo 253.º CE;

ii) o princípio da igualdade de tratamento; 28. O pedido de decisão prejudicial da High Court de Londres sustenta existir falta de toda a fundamentação para a regulamentação em litígio.

iii) o princípio da proporcionalidade;

iv) a compatibilidade dessa disposição com o Acordo que institui a Organização Mundial do Comércio e em particular com o Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio anexo ao mesmo?»

29. A Omega Ltd considera incompreensível a razão porque a regulamentação em litígio foi introduzida no projecto do regulamento em Novembro de 1998. A Omega Ltd expõe detalhadamente que a motivação não contém qualquer referência às razões pelas quais:

27. No seu pedido de decisão prejudicial, a High Court de Dublin refere-se ao processo C-27/00, já pendente, e pede um tratamento conjunto e acelerado de ambos os processos.

— o regulamento abrange todo o reequipamento com motores;

— a delimitação se baseia nas razões de diluição;

V — Apreciação jurídica

— o valor-limite foi fixado numa razão de diluição de 3;

A — Quanto ao dever de fundamentação

Apreciação feita pelos órgãos jurisdicionais de reenvio e argumentos das partes

— a norma técnica, contrariamente à prática habitual em direito comunitário, não se baseou na prestação efectiva, mas antes na construção;

— foram as normas técnicas internacionais — capítulo 3 dos anexos à Convenção de Chicago — substituídas, contrariamente ao Acordo OMC sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio, por um novo critério; e

— a actividade de uma empresa é tão fortemente afectada apenas para trazer uma vantagem diminuta, ou mesmo uma desvantagem, para a Comunidade.

30. A Omega Ltd soube do projecto de introduzir o critério da razão de diluição nos princípios de Setembro de 1998 e começou imediatamente a defender os seus interesses junto da Comissão, de deputados do Parlamento Europeu e de representantes dos Estados-Membros.

31. As outras partes constataam, com referência à jurisprudência, que a fundamentação de um regulamento de alcance geral se pode reduzir a indicar a situação de conjunto que levou à adopção da medida e os objectivos gerais que se pretendem atingir com ela. Não é necessário fundamentar todas as decisões técnicas contidas no regulamento. Defendem a opinião de que a fundamentação do regulamento expõe de modo suficientemente claro os seus objectivos e a situação de partida, enquanto a decisão de fixação de uma razão de diluição de 3 é uma medida técnica para alcançar estes objectivos que, portanto, não tinha de ser detalhadamente funda-

mentada numa regulamentação de carácter geral.

32. A Comissão, o Conselho e o Governo britânico referem-se ao facto de que as razões de diluição já foram utilizadas noutras regulamentações a nível comunitário, bem como no quadro da International Civil Aviation Organization (a seguir «ICAO»), sendo isto conhecido das empresas de transporte aéreo activas.

33. O Governo britânico considera, finalmente, inadmissível a tomada em consideração, aquando da análise da fundamentação do regulamento, de pretensas contradições da fundamentação da posição comum do Conselho referente à introdução da regulamentação em litígio. Sustenta ainda que o Conselho não tem obrigação de fundamentar as modificações, relativamente ao projecto da Comissão, de um acto jurídico. De resto, a referida declaração não contém qualquer tomada de posição quanto ao significado das razões de diluição para a diminuição de ruído.

Tomada de posição

34. As exigências de fundamentação de actos jurídicos de alcance geral são, segundo jurisprudência constante, de natu-

reza limitada. Assim, o Tribunal de Justiça constata no seu acórdão referente à directiva sobre o tempo de trabalho:

«A este propósito, cabe salientar que, se é verdade que a fundamentação exigida pelo artigo 190.º do Tratado CE [actual artigo 253.º CE] deve revelar, de forma clara e inequívoca, o percurso lógico seguido pela autoridade comunitária de que emana o acto impugnado, de modo a permitir aos interessados conhecer as razões que justificaram a medida adoptada e possibilitar ao Tribunal de Justiça o exercício da sua fiscalização, não se exige, porém, que essa fundamentação especifique todos os elementos de facto ou de direito pertinentes [...]»¹².

35. No acórdão proferido no processo C-122/94, referido no acórdão citado, o Tribunal de Justiça afirma que: «[...] se sobressair do acto contestado o essencial do objectivo prosseguido pela instituição, será inútil exigir uma fundamentação específica para cada uma das escolhas técnicas efectuadas»¹³.

36. O Tribunal de Justiça refere regularmente, por isso, que, «tratando-se de actos destinados a uma aplicação geral, a fundamentação pode limitar-se a indicar, por um lado, a situação de conjunto que levou à sua adopção e, por outro, os objectivos gerais que se propõe atingir»¹⁴.

37. Dos considerandos do regulamento não resulta apenas a situação de conjunto que conduziu à adopção do regulamento, mas também os objectivos que com ele a Comunidade prossegue. A situação é caracterizada pela degradação do ambiente, originada pelo tráfego aéreo nos aeroportos da Comunidade. O objectivo do regulamento é a diminuição do ruído dos aviões, das emissões poluentes e do consumo de carburante.

38. Mais mostram os considerandos que o regulamento deve introduzir exigências mais estritas do que as simplesmente resultantes do capítulo 3. O quinto considerando afirma que a satisfação, pela modificação dos aviões, dos requisitos do capítulo 3 dá origem, em comparação com os aviões de tipos mais modernos, a piores resultados. Deste modo se justifica o afastamento das normas do capítulo 3.

39. Já com a introdução do critério de modificação, o regulamento afasta-se da prática regulamentar geral, tal como alegada pela Omega Ltd, de basear as normas técnicas na prestação efectiva. Assim como o reequipamento com motores, a modificação não é nenhum critério de prestação, antes um critério de construção.

40. O quinto considerando afirma igualmente, sem restrições, que os aviões reequipados com novos motores *podem* alcançar os mesmos valores que os aviões modernos. As razões de diluição não são mencionadas.

12 — Acórdão de 12 de Novembro de 1996, Reino Unido/ Conselho (C-84/94, Colect., p. I-5755, n.º 74).

13 — Acórdão de 29 de Fevereiro de 1996, Comissão/Conselho (Colect., p. I-881, n.º 29).

14 — V., por exemplo, os acórdãos de 19 de Novembro de 1998, Reino Unido/Conselho (C-150/94, Colect., p. I-7235, n.º 25), e de 13 de Março de 1968, Beus (5/67, Recueil, p. 125, Colect. 1965-1968, p. 775).

41. Somente as definições de aviões civis subsónicos a reacção e de aviões civis subsónicos a reacção recertificados do artigo 2.º, n.ºs 1 e 2, do regulamento utilizam o critério da razão de diluição de 3 para delimitar os tipos de aviões abrangidos pelo regulamento. A utilização deste critério não é expressamente fundamentada.

43. Muitos outros deveres de fundamentação se poderão apresentar se se tiver em conta que o legislador — facto ainda a discutir em detalhe — dispõe, no caso vertente, de uma elevada margem de apreciação. Neste ponto, o Tribunal de Justiça afirmou quanto às decisões da Comissão em direito agrário:

«Quando a Comissão dispõe de tal latitude [um vasto poder de apreciação de situações económicas complexas], tem o dever não apenas de identificar os factores que influenciaram a sua decisão, mas também de precisar o seu impacto»¹⁵.

42. No entanto, tem que se pôr em dúvida que a falta de uma tal fundamentação prive os destinatários de informações que tivessem de ser comunicadas no quadro da fundamentação de um regulamento. Do contexto geral do regulamento é de concluir que o legislador partiu do princípio de que novos motores com razões de diluição inferiores a 3 apresentariam piores valores para o ambiente do que motores com razões de diluição superiores ou aviões inteiramente concebidos de novo. Como os destinatários do regulamento possuem normalmente conhecimentos especiais no domínio da aeronáutica, esta conclusão era-lhes possível. Um correspondente esclarecimento teria sido, na verdade, desejável, mas, no presente caso, apenas teria tido como efeito um pouco mais de clareza. Explicações detalhadas de questões de técnica de motores de reacção não podem, em todo o caso, de acordo com a jurisprudência acima referida, ser exigidas da fundamentação de um regulamento de alcance geral. Saber se a concepção implícita do legislador é correcta não é uma questão de fundamentação, mas antes uma questão sita no âmbito da apreciação a realizar pelo legislador.

44. Esta exigência poder-se-ia correspondentemente aplicar a todas as medidas legislativas adoptadas no exercício de uma larga margem de discricionariedade. Porém, apenas tem um significado próprio nos raros casos em que os efeitos dos factores relevantes para a decisão são pouco claros, de modo que as correspondentes expectativas do legislador necessitam de explicação. No presente caso, deveria ser claro para todos os interessados que motores de reacção com elevadas razões de diluição são, em princípio, mesmo pela sua construção, menos ruidosos que motores com razões de diluição inferiores. Uma expressa exposição de motivos no quadro da fundamentação seria, certamente, propícia à clareza, mas não aparece aqui como indispensável. Mesmo que se exigisse uma fundamentação reforçada, a legalidade da regulamentação em litígio nem por isso seria posta em questão.

15 — Acórdão de 7 de Abril de 1992, *Compagnia italiana alcool/Comissão* (C-358/90, Colect., p. I-2457, n.º 42).

45. No que toca ao pretenso desvio face às normas internacionais e ao Acordo OMC sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio, o dever de fundamentação do direito comunitário não se pode estender à exposição da conformidade de toda a regulamentação com as normas internacionais respectivas ou à justificação de todos os desvios. Esta última já conteria até, implicitamente, a confissão da violação do direito internacional.

46. A legalidade da utilização de razões de diluição de 3 como critério delimitador não é, assim, colocada em questão pela fundamentação do regulamento.

B — *Proporcionalidade*

Argumentos das partes

47. As partes são unânimes em considerar que, de acordo com o princípio da proporcionalidade, uma medida tem de ser adequada e necessária à realização do seu objectivo. Em princípio, também estão de acordo sobre o ponto de que a regulamentação em litígio deve servir a protecção do ambiente pela diminuição sobretudo do ruído, mas também do consumo de carburante e das emissões poluentes.

48. A Omega Ltd defende, contudo, a opinião de que o Tribunal de Justiça tem de verificar estritamente o respeito do princípio da proporcionalidade, uma vez que a regulamentação em litígio se afasta do Acordo de Chicago, das tradições regulamentares do direito comunitário, e do direito da OMC, bem como afecta gravemente a actividade comercial da Omega Ltd, sem originar uma correspondente vantagem para a Comunidade. A Omega Ltd remete, além disso, para o facto de que o legislador, no presente caso, não tinha de adoptar uma regulamentação com carácter de urgência e se podia ter apoiado, para apreciar a situação de facto, em conhecimentos científicos seguros.

49. A Omega Ltd contesta tanto a adequação como a necessidade da regulamentação em causa para alcançar este objectivo. A fixação de razões de diluição não teve minimamente em conta o ruído efectivamente produzido. A Omega Ltd concede, na verdade, que as razões de diluição são significativas para a produção de ruído de um motor, afirmando, no entanto, que os aviões por ela modificados, devido a medidas técnicas especiais, são em tudo comparáveis, segundo o capítulo 3, com os aviões modernos, cujos motores apresentam razões de diluição claramente mais elevadas.

50. A Omega Ltd apresentou valores estimativos para o Omega 707, assim como valores de comparação para o Airbus A300 B4-203 e o Boeing 767-200 JT90-7R4D, cujos motores se caracterizam por razões de diluição iguais ou superiores a 3. O Omega 707 será, relativamente a estes, algo mais ruidoso aquando da descolagem e em voo lateral, sendo pelo contrário algo mais

silencioso aquando da aterragem. Parece mesmo que os aviões alvo da comparação são possivelmente, em medição lateral, mais ruidosos na aterragem do que o Omega 707.

51. A Omega Ltd sustenta ainda que os valores de emissão de hidrocarbonetos, monóxido de carbono e óxido de azoto dos motores projectados estão abaixo dos valores dos motores de um Airbus A300-B4-200F, avião comparável, e, em relação aos hidrocarbonetos e ao óxido de azoto, mesmo abaixo dos valores de todos os aviões comparáveis. Também quanto ao consumo, o Boeing 707 modificado pela Omega Ltd é, em mais de 40%, mais vantajoso que o Airbus A300-B4-200F.

52. A Omega Ltd acentua que a regulamentação em litígio não é, em todo o caso, necessária. É claramente menos gravoso fixar valores máximos para o ruído, as emissões poluentes e o consumo de carburante do que regulamentar a construção de motores de aviões. Este modo de proceder corresponde ao até agora seguido no âmbito do direito comunitário, da Convenção de Chicago e da OMC.

53. Os outros intervenientes — o Governo britânico, a Irish Aviation Authority, o Conselho e a Comissão — consideram, pelo contrário, que o regulamento está de acordo com o princípio da proporcionalidade.

54. Referem-se ao facto de, devido à ampla margem de apreciação do legislador, o critério de avaliação judicial estar limitado a erros evidentes de apreciação, ao desvio de poder ou ao excesso de poder. No processo principal, o Ministério do Ambiente britânico teve em conta a jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria agrária, segundo a qual um regulamento apenas pode ser declarado como não proporcional quando, claramente, não seja adequado à realização do objectivo prosseguido.

55. Os outros intervenientes acentuam, além disso, que o regulamento não visa apenas uma redução do ruído, mas também uma limitação doutros danos ambientais. Defendem o ponto de vista de que as razões de diluição de um motor estão ligadas, de modo inseparável, à produção de ruído, mas também ao consumo de carburante e às emissões poluentes.

56. Segundo a opinião do Governo britânico, resulta do parecer do perito do Ministério do Ambiente britânico no processo principal que a fronteira entre motores «ruidosos» e «silenciosos» deve ser definida numa razão de diluição de 3. A Comissão refere que é praticamente insignificante que a fronteira seja traçada numa razão de diluição de 3 ou numa razão de diluição de 2. Na prática, não são utilizados motores com uma razão de diluição entre estes dois valores. O Governo britânico refuta detalhadamente as comparações que a Omega Ltd faz com outros tipos de aviões.

57. O referido perito do Ministério do Ambiente britânico expôs, num relatório para a Comissão, que, para além da avaliação subjectiva dos resultados das medições em pontos determinados, ainda se tem, porém, de tomar em consideração a influência dos aí medidos ruídos sobre a dimensão do «noise footprint» — superfície afectada por um certo acontecimento sonoro. Segundo a sua exposição, de uma redução de 5 decibéis resulta uma diminuição desta superfície, na descolagem, de mais de 50%, outros 5 decibéis levam a uma diminuição de mais de 80%.

que a referência a uma razão de diluição de 3 é, em comparação com a definição de novas normas para ruído, emissões poluentes e consumo de carburante, o meio menos gravoso. Por um lado, o número de aviões reequipados é relativamente diminuto. Por outro lado, o custo de definição de novas normas é muito elevado e implicaria, nomeadamente, a participação de instituições internacionais. As normas existentes para o ruído referem-se a todo o avião, as normas para certas emissões poluentes aos motores. Elas não são adequadas à realização dos objectivos do regulamento.

58. O Governo britânico e a Irish Aviation Authority expõem que a fixação de valores-limite de ruído não poderia prosseguir os amplos objectivos do regulamento no domínio da protecção ambiental do mesmo modo que a regulamentação em litígio, que permite simultaneamente esperar melhorias em matéria de consumo de carburante e de emissões poluentes.

Apreciação

1) O critério de controlo a aplicar

a) O princípio da proporcionalidade

59. A Comissão e o Conselho remetem para a elevada complexidade da medição do ruído dos aviões. Sustentam ainda que o regulamento não se destinou a antecipar o acordo sobre novas normas no seio da ICAO. Referem, por fim, que todos os interessados puderam, desde 1998, ter conhecimento do presente regulamento.

61. O Tribunal de Justiça define o princípio da proporcionalidade do seguinte modo:

60. Especificamente interrogados, o Reino Unido, a Comissão e o Conselho defenderam de novo, expressamente, a opinião de

«O princípio da proporcionalidade é reconhecido na jurisprudência constante do Tribunal como fazendo parte dos princípios gerais do direito comunitário. De acordo com este princípio, a legalidade das medidas que imponham encargos

financeiros aos operadores está sujeita à condição de que tais medidas sejam adequadas e necessárias à realização dos objectivos legitimamente prosseguidos pela regulamentação em causa, ressalvando-se que, quando há possibilidade de escolher entre diversas medidas adequadas, convém recorrer à menos gravosa, e que os encargos impostos não devem ser desproporcionados relativamente aos objectivos em vista»¹⁶.

Uma medida só é, pois, proporcional quando seja adequada e necessária e não seja desmesurada face ao objectivo prosseguido.

62. Estes princípios não se aplicam apenas no caso de um encargo financeiro, mas a toda a apreciação de um conflito entre os objectivos das medidas comunitárias e a ofensa de bens protegidos que estas implicam¹⁷.

b) A margem de apreciação do legislador

63. No entanto, o Tribunal de Justiça relativiza o critério de controlo a aplicar:

«Tratando-se de um domínio em que o legislador comunitário tem de efectuar

apreciações complexas em função de elementos técnicos e científicos susceptíveis de evoluir rapidamente, a fiscalização jurisdicional do exercício da sua competência deve limitar-se a examinar se ele não está viciado por erro de apreciação manifesto ou por desvio de poder ou se o legislador não ultrapassou manifestamente os limites do seu poder de apreciação»¹⁸.

64. A regulamentação em litígio repousa sobre tais «apreciações complexas [efectuadas] em função de elementos técnicos e científicos susceptíveis de evoluir rapidamente». Por isso, o critério do controlo judicial a efectuar no quadro da proporcionalidade é limitado do modo indicado¹⁹.

c) Nenhuma limitação ao controlo da adequação

65. De acordo com as fórmulas de uma jurisprudência consolidada em matéria agrária, o controlo poderia, na verdade, ser ainda mais limitado. Nessa jurisprudência o Tribunal de Justiça afirma regularmente, aquando do controlo da proporcionalidade, que «só o carácter manifestamente inadequado de uma medida adop-

16 — Acórdão de 11 de Julho de 1989, Schröder (265/87, Colect., p. 2237, n.º 21).

17 — V., por exemplo, os acórdãos C-84/94 (citado na nota 12, n.º 57), de 13 de Maio de 1997, Alemanha/Parlamento e Conselho (C-233/94, Colect., p. I-2405, n.º 54), e de 2 de Abril de 1998, Norbrook Laboratories (C-127/95, Colect., p. I-1531, n.º 89).

18 — Acórdão Norbrook Laboratories (citado na nota 17, n.º 90).

19 — V., no que se refere à política de transportes, os processos apensos SAM Schifffahrt e Stapf (C-248/95 e C-249/95, Colect., p. I-4475, n.ºs 32 e segs.).

tada nesse domínio, relativamente ao objectivo que a instituição competente entende prosseguir, pode afectar a sua legalidade»²⁰. Por conseguinte, os aspectos da necessidade e da relação entre a medida em litígio e o objectivo prosseguido já não seriam de analisar²¹.

66. Uma observação mais precisa mostra, no entanto, que os processos em que o Tribunal de Justiça apenas analisou a adequação não levantavam quaisquer questões em relação à necessidade e à proporcionalidade. Além disso, existem acórdãos do Tribunal de Justiça²² e do Tribunal de Primeira Instância²³, assim como conclusões²⁴, nos quais, apesar de esta fórmula encontrar utilização, se efectuam, a seguir, reflexões sobre a necessidade e a proporcionalidade.

20 — Acórdão Schröder (citado na nota 16, n.º 22); v. igualmente os acórdãos de 13 de Novembro de 1990, Fedesa e o. (C-331/88, Colect., p. I-4023, n.º 14); de 5 de Outubro de 1994, Crispolti e o. (C-133/93, C-300/93 e C-362/93, Colect., p. I-4863, n.º 42); de 15 de Abril de 1997, Bakers of Nailsea (C-27/95, Colect., p. I-1847, n.º 38); de 5 de Maio de 1998, National Farmers' Union e o. (C-157/96, Colect., p. I-2211, n.º 61); e de 16 de Dezembro de 1999, UDL (C-101/98, Colect., p. I-8841, n.º 31).

21 — Assim aconteceu, por exemplo, nos acórdãos Schröder (n.º 23), National Farmers' Union e o. (n.ºs 65 e segs.), e UDL (n.ºs 32 e segs.), citados na nota 20.

22 — Acórdão de 8 de Fevereiro de 2000, Emesa Sugar (C-17/98, Colect., p. I-675, n.ºs 53 e segs.).

23 — Acórdão de 7 de Julho de 1999, Wirtschaftsvereinigung Stahl/Comissão (T-106/96, Colect., p. II-2155, n.º 143).

24 — Conclusões do advogado-geral G. Cosmas, de 10 de Dezembro de 1996, Affish (C-185/95, Colect. 1997, p. I-4315, n.º 80); de 28 de Maio de 1998, Zaninotto (C-375/96, Colect. 1998, p. I-6629, n.ºs 131 e segs.); de 16 de Dezembro de 1999, Gascogne Limousin Viandes (C-56/99, Colect. 2000, pp. I-3079 e I-3081, n.ºs 57 e 59); do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer, de 5 de Dezembro de 1996, Eridania Beghin-Say (C-103/96, Colect. 1997, p. I-1453, n.ºs 41 e 43); do advogado-geral A. Saggio, de 27 de Janeiro de 2000, KVS International (C-301/98, Colect. 2000, p. I-3583, n.ºs 55 e segs.); e do advogado-geral A. La Pergola, de 30 de Setembro de 1997, NIFPO e Northern Ireland Fishermen's Federation (C-4/96, Colect. 1998, p. I-681, n.º 69).

67. Daqui é de concluir que erros manifestos de apreciação referentes à necessidade e à relação entre as medidas em litígio e o seu objectivo podem igualmente conduzir à anulação da regulamentação litigiosa²⁵.

d) Verificação de um erro manifesto de apreciação

68. No acórdão Nölle, o Tribunal de Justiça concretizou os requisitos de um erro manifesto de apreciação aquando da adopção de um regulamento antidumping²⁶. A aí necessária apreciação da existência de dumping pode basear-se numa comparação com os preços pedidos pelos produtores do mesmo produto num país comparável. O Tribunal de Justiça analisa então, «se as instituições deixaram de tomar em consideração elementos essenciais para determinar o carácter adequado do país escolhido e se os elementos do processo foram examinados com toda a diligência exigida para que se possa considerar que o valor normal foi determinado de forma apropriada e razoável».

69. No contexto desta análise, o Tribunal de Justiça afirmou que a verificação de um erro manifesto de apreciação pressupõe a

25 — V. o acórdão SAM Schiffahrt e Stapf (citado na nota 19, n.ºs 67 e segs.).

26 — Acórdão de 22 de Outubro de 1991 (C-16/90, Colect., p. I-5163, n.º 13).

prova deste erro. Não sendo tal prova possível, o ónus recai sobre aquele que alega a ilegalidade de um regulamento²⁷.

legislador, então o Tribunal de Justiça não deve ignorá-lo. Tal vale tanto mais quanto os factos fundamentais já eram forçosamente conhecidos do legislador no procedimento legislativo.

70. Se, para além disso, já no procedimento legislativo foram expostos factos concretos que contradizem a opinião do legislador, este pode estar obrigado a ter em conta estes factos²⁸.

2) Aplicação ao pedido de decisão prejudicial

71. É de conceder que as afirmações feitas nos processos antidumping não podem, sem mais, ser transpostas para outros processos. Apesar de os regulamentos que instituem um direito antidumping terem, pela sua natureza e alcance, um carácter normativo, podem afectar directa e individualmente empresas produtoras, exportadoras ou importadoras²⁹. São de situar, assim, pela sua natureza, entre a legislação e as decisões individuais. Porém, as consequências desta especificidade estão limitadas, no essencial, ao direito processual e particularmente à legitimidade activa das empresas afectadas. As afirmações do acórdão Nölle sobre o critério de controlo de erros manifestos de apreciação não levantam, pelo contrário, qualquer problema particular aquando da transposição para uma actividade legislativa no sentido clássico. Conseguindo-se, no quadro de um pedido de decisão prejudicial, provar indubitavelmente um erro de apreciação do

72. De acordo com as considerações anteriores, a regulamentação em litígio baseia-se num erro manifesto de apreciação quando se demonstre indubitavelmente:

- que ela não é adequada para diminuir os danos ambientais — nomeadamente o ruído — causados pelos aviões,
- que ela não constitui o meio menos gravoso para atingir esse objectivo com a mesma eficácia ou
- que os encargos que implica são desproporcionados relativamente a este objectivo.

27 — Acórdão Nölle (citado na nota 26, n.º 17).

28 — Acórdão Nölle (citado na nota 26, n.º 32).

29 — Acórdão de 15 de Fevereiro de 2001, Nachi Europe (C-239/99, Colect., p. I-1197, n.º 21, com outras referências).

a) Objectivo da regulamentação

73. O objectivo da referência que se contém na regulamentação a razões de diluição de 3 ou superiores é a diminuição dos danos ambientais provocados pela circulação aérea, particularmente em relação ao ruído, ao consumo de carburante e às emissões poluentes. Na base desta fixação esteve a opinião de que motores com razões de diluição iguais ou superiores a 3 não são tão ruidosos, consomem menos carburante e emitem, ao mesmo tempo, menos poluentes do que motores com razões de diluição inferiores a 3.

b) Adequação

74. Deverá declarar-se verificado um erro manifesto de apreciação sobre a adequação se se apurar que os aviões abrangidos pelo capítulo 2 e equipados com novos motores com razões de diluição inferiores a 3 são, em relação ao ruído, ao consumo de carburante e às emissões poluentes, pelo menos comparáveis aos aviões abrangidos pelo capítulo 3.

75. Aparentemente, as partes não estão em desacordo sobre o consumo de carburante e as emissões poluentes. Apenas quanto à produção de ruído não estão ambos os lados de acordo sobre a avaliação dos

valores esperados de ruído dos aviões modificados. Os números apresentados pela Omega Ltd não levam, no entanto, à conclusão de que os aviões por ela modificados sejam tão silenciosos como os aviões construídos já com o objectivo de respeitar as normas sobre ruído constantes do capítulo 3. Pelo menos, as medições na descolagem e laterais apresentam valores mais elevados que os dos referidos aviões, tidos como comparação. A dar como provada a afirmação da Omega Ltd de que o ouvido humano apenas distingue uma diferença a partir de diferenças de ruído de 3 decibéis, então os aviões da Omega Ltd seriam mais ruidosos na medição lateral, na descolagem não existiria nenhuma diferença perceptível e a sua vantagem, no limite do audível, residiria na aterragem. Está, em princípio, na margem de apreciação do legislador, nesta situação, atribuir maior importância às desvantagens dos aviões da Omega Ltd do que às suas vantagens.

76. De resto, a Omega Ltd não mediu estes valores na prática, apenas tendo podido apresentar estimativas. Por isso, a Omega Ltd não convenceu quando alegou que a regulamentação em litígio era manifestamente inadequada para atingir o objectivo da melhor protecção do ambiente.

77. A favor da adequação das razões de diluição como critério para determinar se os aviões são mais ou menos silenciosos está também, finalmente, o facto de o legislador comunitário já ter baseado outras regulamentações na ideia de que razões de diluição mais elevadas permitem esperar motores mais silenciosos. Uma razão de diluição de 2 é utilizada no

artigo 2.º, n.º 1, da Directiva 92/14 e no artigo 4.º, alínea e), da Directiva 89/629/CEE³⁰ como *alternativa* ao respeito dos valores-limite de ruído. Esta alternativa ao respeito dos valores-limite de ruído é já sugerida nas Resoluções A31-11 e A32-8 da assembleia da ICAO, pedindo aos Estados-Membros que prevejam, em caso de aplicação antecipada dos valores-limite do capítulo 3, uma excepção para os aviões equipados com motores com razões de diluição superiores.

78. Por isso, não se pode afirmar que o critério das razões de diluição é inadequado para diminuir o ruído dos aviões.

c) Necessidade

79. Um erro manifesto na apreciação da necessidade pressupõe que se pudessem tomar outras medidas que fossem igualmente adequadas para atingir o objectivo prosseguido mas que afectassem menos os produtores na situação da Omega Ltd e não afectassem, pelo menos tão fortemente, terceiros.

80. Nesta medida, pode pensar-se na fixação de normas técnicas concretas e especí-

ficas para o ruído, o consumo de carburante e as emissões poluentes, que quanto a certos objectivos da regulamentação poderiam mesmo ir além das exigências do capítulo 3. Uma tal regulamentação seria pelo menos igualmente adequada para atingir o objectivo da regulamentação, porque garantiria, em todo o caso, o respeito dessas normas. Pelo contrário, o critério das razões de diluição, só por si, não garante quaisquer normas precisas para as situações isoladas. Este critério apenas permite a suposição de que os aviões autorizados alcançarão melhores valores que os aviões não autorizados. Pelo menos teoricamente, este critério permitiria também a exploração de aviões ou de motores com piores valores.

81. A fixação de normas concretas seria, ao mesmo tempo, menos gravosa, porque não limitaria a liberdade de escolha dos construtores e das companhias aéreas relativamente à solução técnica adequada à prossecução do objectivo da regulamentação. Como a Omega Ltd justamente expõe, esta ideia é confirmada no direito dos contratos públicos, tanto ao nível do direito comunitário, como ao nível da OMC. O artigo 18.º, n.º 4, da Directiva 93/38/CEE³¹, o artigo 14.º, n.º 6, da Directiva 92/50/CEE³² e o artigo VI, n.º 2, alínea a), do Agreement on Government Procurement³³ prevêem permitir exigên-

30 — Directiva do Conselho, de 4 de Dezembro de 1989, relativa à limitação das emissões sonoras dos aviões civis subsónicos a reacção (JO L 363, p. 27).

31 — Directiva do Conselho, de 14 de Junho de 1993, relativa à coordenação dos processos de celebração de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações (JO L 199, p. 84).

32 — Directiva do Conselho, de 18 de Junho de 1992, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos públicos de serviços (JO L 209, p. 1).

33 — Anexo 4 do Acordo que institui a Organização Mundial de Comércio, de 15 de Abril de 1994, em Marraquexe (JO 1994, L 336, p. 273).

cias quanto à técnica utilizada apenas em casos excepcionais e com base em motivos objectivos. Além disso, esta ideia também se encontra no artigo 2.8 do Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio³⁴.

82. Os argumentos expostos, no presente caso, contra tais normas não convencem. Não se vislumbra nenhum motivo para se limitar as normas técnicas sobre ruído, sem se ter adequadamente em conta o consumo de carburante e as emissões poluentes. A Comissão pode ter razão quando opina que a verificação da conformidade de um tipo de avião com tais normas ultrapassa a mera consideração das razões de diluição. No entanto, também declara que pelo menos os valores de ruído são já verificados no quadro da ainda necessária certificação do tipo de avião para efeitos do capítulo 3. Poder-se-ia incluir nesta análise normas mais severas. De resto, não deve levantar qualquer objecção o facto de se fazer incidir os custos de exames suplementares sobre quem pretende obter a autorização de um determinado tipo de avião.

83. A suposição do legislador, que as alegações das partes no presente processo em princípio não refutaram, de que os aviões reequipados cujos motores apresentavam razões de diluição iguais ou superiores a 3 são mais silenciosos, poderia mesmo — consoante a severidade atingida por tais

normas — justificar a dispensa, quanto a estes aviões, da prova suplementar, possivelmente onerosa, do cumprimento de tais normas.

84. No que se refere à antecipação de normas internacionais mais estritas, uma regulamentação comunitária pode, na verdade, recorrer politicamente a estas, mas, em princípio e em todo o caso, não juridicamente. Também não é evidente porque devem participar organizações internacionais na fixação de novas normas, quando um critério suplementar não utilizado a nível internacional pode ser fixado unilateralmente.

85. Constituem outros indícios da desnecessidade de uma regulamentação que se baseie exclusivamente em razões de diluição as referências até agora feitas às razões de diluição nas Directivas 92/14 e 85/629 e nas Resoluções da ICAO A31-11 e A32-8. Elas prevêm que os aviões possam ser autorizados quando respeitam os valores-limite de ruído ou quando apresentam razões de diluição iguais ou superiores a 2 ou razões de diluição elevadas. Estas regulamentações partem manifestamente do pressuposto de que também aviões com razões de diluição menores podem respeitar os valores-limite de ruído.

86. Finalmente, foi exposto na audiência que também o projecto, a adoptar brevemente, de um novo capítulo 4 dos anexos da Convenção de Chicago fixaria a nova geração de normas de ruído não com referência a razões de diluição mas apenas com base nos concretos valores-limite de ruído.

34 — V., *supra*, n.º 16.

87. Por conseguinte, a introdução de razões de diluição como critério de proibição de utilização de aviões equipados com novos motores baseia-se num erro manifesto de apreciação no que se refere à sua necessidade. Assim, deve declarar-se que esta regulamentação é nula³⁵.

distinção não é, todavia, útil, uma vez que todas as convenções internacionais se fundam nesta base. Além disso, no referido processo, o elemento da reciprocidade era irrelevante, porque se tratava de obrigações de sujeitos do direito das gentes por força desse direito. Por isso, o Tribunal de Justiça deveria abandonar esta jurisprudência.

C — Quanto ao GATT 1994 e ao Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio

Argumentos das partes

88. No processo C-27/00, a Omega Ltd declara, com reserva de uma alteração da jurisprudência do Tribunal de Justiça, renunciar a este ponto devido ao acórdão proferido no processo C-149/96³⁶. No processo C-122/00, a Omega Ltd critica, no entanto, este acórdão, com o objectivo de fazer constatar a nulidade da regulamentação em litígio por violação do direito da OMC.

90. Mesmo continuando a querer, em princípio, excluir o efeito directo do direito da OMC na Comunidade, o Tribunal de Justiça poderia, porém, verificar se certas disposições isoladas são suficientemente claras e incondicionais para permitir uma aplicação directa. Diferentemente do que sucede quanto a outras disposições do direito da OMC, este pressuposto está preenchido quanto às disposições do Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio³⁷. A regulamentação em litígio viola manifestamente estas disposições, em vários pontos, individualmente expostos pela Omega Ltd.

89. O Tribunal de Justiça faz uma distinção — na opinião da Omega Ltd — aquando da análise da conformidade das medidas comunitárias com as convenções internacionais, consoante estas convenções se fundam, ou não, «sobre uma base de reciprocidade e de vantagens mútuas». Esta

91. O Governo britânico, a Irish Aviation Authority, a Comissão e o Conselho remetem para o acórdão proferido no processo C-149/96, segundo o qual um eventual conflito com o direito da OMC não poderia afectar a validade de um regulamento. Subsidiariamente, sustentam que as disposições do Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio³⁷ não são violadas.

35 — A proibição de aviões reequipados mostra-se, pelos mesmos motivos, também impugnável.

36 — Acórdão de 23 de Novembro de 1999, Portugal/Conselho (C-149/96, Colect., p. I-8395, n.º 47).

37 — V., *supra*, n.º 16.

Apreciação

92. A Omega Ltd não compreendeu o fundamento da jurisprudência do Tribunal de Justiça. Decisivo é o facto de os litígios sobre o teor do direito da OMC assentarem em negociações entre os governos. A revogação de medidas ilegais é, na verdade, a solução preferida pelo direito da OMC, mas este também autoriza outras soluções — por exemplo, a transacção, o pagamento de indemnizações ou a suspensão de concessões. O Tribunal de Justiça expôs esta matéria detalhadamente, no acórdão proferido no processo C-149/96³⁸.

93. A posição da Comunidade nestas negociações seria consideravelmente afectada se o direito comunitário reconhecesse um efeito directo unilateral às obrigações resultantes do direito da OMC.

94. Mas também da perspectiva do direito da OMC parece inadequado o apelo directo a regras de direito da OMC face a medidas dos seus membros. Independentemente da sua formulação, todas as regras de direito da OMC se encontram sob uma reserva geral que abre aos Estados envolvidos diversas possibilidades de reacção à sua violação.

95. Assim, não cabe ao Tribunal de Justiça, mas antes à OMC ou aos seus membros, fazer respeitar o direito da OMC nas ordens jurídicas implicadas. Um efeito directo das regras da OMC não faz, claramente, parte do seu conteúdo regulamentar. Um tal conteúdo regulamentar não pode, ao nível da Comunidade, ser atribuído originariamente ao direito da OMC, só o podendo ser, no máximo, na forma de medidas de transposição. No quadro destas, pode o direito da OMC ser (indirectamente) significativo³⁹. Um efeito directo do direito da OMC nas ordens jurídicas dos seus membros não pode, pelo contrário, ser unilateralmente provocado por ordens jurídicas individuais, só o podendo ser ao nível da OMC.

96. Por isso, são de manter as afirmações feitas no acórdão proferido no processo C-149/96, segundo as quais «tendo em atenção a sua natureza e a sua economia, os acordos OMC não figuram, em princípio, entre as normas tomadas em conta pelo Tribunal de Justiça para fiscalizar a legalidade dos actos das instituições comunitárias»⁴⁰. As excepções aí referidas não se verificam. O facto de as mencionadas disposições do Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio⁴¹ serem possivelmente, segundo o seu texto, suficientemente precisas e incondicionais para se prestarem a uma aplicação directa, não pode levar a outro resultado. Estas disposições estão, nomeadamente, sujeitas à condição geral do direito da OMC que consiste em os seus membros cumprirem as suas obrigações não através de uma apli-

39 — V. o acórdão no processo C-149/96 (citado na nota 36, n.º 49, com outras referências).

40 — Citado na nota 36, n.º 47.

41 — V., *supra*, n.º 16.

38 — Citado na nota 36, n.ºs 36 e segs.

cação directa do direito da OMC mas, exclusivamente, através da transposição concreta dessas obrigações.

99. A Omega Ltd contesta também a equiparação entre o reequipamento com motores que apresentam razões de diluição inferiores a 3 e a modificação de aviões pelo emprego dos denominados «hushkits» (dispositivos de insonorização).

D — Igualdade de tratamento

Argumentos das partes

97. A Omega Ltd entende que a regulamentação em litígio distingue, sem justificação, entre aviões equipados com novos motores com razões de diluição inferiores a 3 e aviões mais ruidosos, que poderiam continuar a ser utilizados nos aeroportos europeus. Decorre do quinto considerando do regulamento que os aviões reequipados podem atingir os mesmos valores que os aviões modernos abrangidos pelo capítulo 3. Por isso, o reequipamento não justifica a exigência suplementar de razões de diluição iguais ou superiores a 3.

98. A Omega Ltd aponta o facto de os MD 80 serem aviões abrangidos pelo capítulo 3 que vêm equipados de origem com os motores em causa. Estes motores atingem, relativamente ao ruído, ao consumo e às emissões poluentes, valores idênticos aos dos motores com razões de diluição iguais ou superiores a 3.

100. Por fim, a Omega Ltd afirma, nas suas observações relativas ao processo C-27/00, que a fixação de razões de diluição visa discriminar os produtores norte-americanos, uma vez que já a proibição de aviões reequipados foi justificada com referência aos motores do produtor norte-americano Pratt & Whitney. Na audiência, porém, o representante da Omega Ltd no processo C-122/00 acentuou não ter proferido tal afirmação.

101. O Governo britânico expõe, em relação a uma pretensa discriminação dos produtores norte-americanos, que tanto produtores norte-americanos como europeus produzem motores com razões de diluição iguais ou superiores a 3. Também o motor utilizado pela Omega Ltd não é o único com razões de diluição inferiores a 3, porque, provavelmente, é ainda produzido, pelo menos, um motor russo deste tipo. De resto, a ideia de uma discriminação dos produtores norte-americanos é, devido à interdependência internacional, descabida. Além disso, o Governo britânico expõe detalhadamente as razões pelas quais as comparações feitas pela Omega Ltd com determinados tipos de aviões estão erradas.

102. A Irish Aviation Authority é da opinião de que, em todo o caso, se justifica sujeitar os aviões reequipados a exigências mais estritas que os aviões antigos. Como, além disso, as razões de diluição são decisivas para a produção de ruído, podem tratar-se de modo diferente motores com elevadas razões de diluição e motores com baixas razões de diluição. Finalmente, as empresas americanas e europeias são igualmente afectadas pelo regulamento.

103. A Comissão e o Conselho sublinham a falta de fundamentação desta questão prejudicial e baseiam, por isso, as suas observações em suposições. Afirmam que a distinção com base em razões de diluição é justificada através dos seus efeitos sobre o ruído, o consumo e as emissões poluentes. A distinção com os aviões originariamente equipados com os mesmos motores é justificada pelo facto destes já serem originariamente certificados segundo o capítulo 3. A igualdade de tratamento com os aviões remotorizados resulta do facto de em ambos os casos a construção originária ser consideravelmente modificada. Um eventual prejuízo dos produtores norte-americanos apenas será, finalmente, de tratar no quadro das questões prejudiciais relativas ao direito da OMC.

Apreciação

104. De acordo com uma jurisprudência constante, o princípio da igualdade de

tratamento significa que situações de facto comparáveis não devem ser tratadas de modo diferente e que situações de facto diferentes não devem ser tratadas do mesmo modo, a não ser que um tal tratamento seja objectivamente justificado⁴².

105. O seu significado específico, quando considerado conjuntamente com o princípio da proporcionalidade, reside no facto de proibir a introdução de medidas, em princípio proporcionais, que afectem de modo diferente, sem justificação objectiva, situações de facto comparáveis. Para esta análise é, por isso, indiferente saber se — como aqui defendido — a referência a razões de diluição de 3 é desnecessária. Decisivo é saber se situações de facto semelhantes são tratadas de modo diferente, sem uma justificação objectiva.

106. A Omega Ltd refere-se a três diferentes grupos para efeitos de comparação:

— fabricantes europeus e fabricantes norte-americanos de motores;

— aviões reequipados e aviões abrangidos pelo capítulo 3; assim como

42 — Acórdãos de 13 de Abril de 2000, Karlsson e o. (C-292/97, Colect., p. I-2737, n.º 39), e de 20 de Setembro de 1988, Espanha/Conselho (203/86, Colect., p. 4563, n.º 25).

— aviões com novos motores com razões de diluição inferiores a 3 e aviões equipados somente com os denominados «hushkits» (dispositivos de insonorização).

107. Quanto a uma discriminação directa ou oculta das empresas norte-americanas, pela referência a razões de diluição de 3, não foram apresentados indícios suficientes. O facto de nenhuma das empresas sediadas na Comunidade Europeia e de apenas uma empresa americana fabricar ainda motores com razões de diluição inferiores a 3 comprova, pelo contrário, a opinião da Comissão de que estes motores já não correspondem ao estado actual da tecnologia.

108. A distinção entre os aviões reequipados com novos motores ou remotorizados e os aviões originariamente desenvolvidos para corresponder às exigências do capítulo 3 é justificada, sobretudo, por considerações de protecção dos direitos adquiridos. Os fabricantes que desenvolveram um avião em função das normas do capítulo 3 e as companhias aéreas que adquiriram estes aviões gozam, em princípio, de uma maior protecção da confiança legítima em relação à utilidade destes aviões do que os fabricantes e proprietários de aviões que pela sua construção originária não correspondem a estas normas. Estes últimos deviam estar cientes que, com a introdução das normas do capítulo 3, os seus aviões deixariam de ser utilizáveis na forma então existente.

109. Além disso, é de entender que os aviões mais recentes, construídos tendo já em conta as normas do capítulo 3, apresentam, em princípio, melhores valores do que os aviões antigos que apenas através de uma remotorização correspondem às normas do capítulo 3.

110. Assim, os aviões remotorizados não são comparáveis com os aviões que foram já originariamente desenvolvidos de acordo com as exigências do capítulo 3.

111. Quanto à comparação entre os aviões com novos motores com razões de diluição inferiores a 3 e os aviões apenas reequipados com os denominados «hushkits» (dispositivos de insonorização), a Omega Ltd critica o igual tratamento, e não o tratamento desigual, de ambos os grupos.

112. Ambos os grupos de aviões estão sujeitos, pelo regulamento, à mesma proibição e às mesmas excepções. Diferenciam-se, no entanto, na medida em que a modificação é acompanhada por uma diminuição da prestação dos motores e, ao mesmo tempo, por um aumento do consumo de carburante e das emissões poluentes, enquanto os novos motores respeitam já, no quadro do seu funcionamento normal, os respectivos valores de ruído. Um efeito secundário destas circunstâncias é o facto de, frequentemente, os aviões modificados só marginalmente respeitarem os valores-limite de ruído, uma vez que qualquer melhoramento dos valo-

res de ruído implicaria, provavelmente, perdas de prestação.

113. Mas nem todas as diferenças entre grupos de comparação podem ser contrárias a um tratamento idêntico, porque senão seria impossível qualquer regulamentação geral. Antes pelo contrário, tem de se estabelecer que as diferenças entre os grupos de comparação exigem precisamente um tratamento diferenciado. Como já constatámos, o legislador podia partir do facto de que um reequipamento com motores com razões de diluição inferiores a 3 conduziria a piores valores de ruído do que um reequipamento com motores com

razões de diluição mais elevadas. Tal vale também para a comparação com os aviões já originariamente construídos de acordo com o capítulo 3. A modificação com os denominados «hushkits» (dispositivos de insonorização) também conduziria, porém, a piores valores de ruído. Na perspectiva do princípio da igualdade de tratamento prevalecem, por conseguinte, as semelhanças entre os aqui referidos grupos de comparação, face às diferenças entre eles existentes.

114. Não existem, por isso, quaisquer indícios de violação do princípio da igualdade de tratamento.

VI — Conclusões

115. Proponho, por isso, que se decida como segue:

«O Regulamento (CE) n.º 925/1999 do Conselho, de 29 de Abril de 1999, relativo ao registo e funcionamento na Comunidade de certos tipos de aviões civis subsónicos a reacção que tenham sido modificados e recertificados como satisfazendo as normas do anexo 16 da convenção relativa à aviação civil internacional, volume I, segunda parte, capítulo 3, terceira edição (Julho de 1993), é inválido na medida em que, para cumprir as normas do capítulo 3 proíbe, de acordo com os artigos 2.º e 3.º, a exploração na Comunidade de aviões civis subsónicos a reacção modificados através de um reequipamento completo com motores com razões de diluição inferiores a 3.»