ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

29 de Abril de 2004 *

No processo C-341/01,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal de Justiça, nos termos do artigo 234.° CE, pelo Landesgericht Korneuburg (Áustria), destinado a obter, no litígio pendente neste órgão jurisdicional entre

Plato Plastik Robert Frank GmbH

e

Caropack Handelsgesellschaft mbH,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação do artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO L 365, p. 10), e de outras disposições comunitárias,

* Língua do processo: alemão.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: C. W. A. Timmermans, exercendo funções de presidente da Quinta Secção, A. Rosas (relator) e S. von Bahr, juízes,

advogado-geral: P. Léger,
secretário: M. Múgica Arzamendi, administradora principal,

vistas as observações escritas apresentadas:

— em representação da Plato Plastik Robert Frank GmbH, por M. Deuretsbacher, Rechtsanwalt,

— em representação da Caropack Handelsgesellschaft mbH, por K. Berger, Rechtsanwalt,

— em representação do Governo austríaco, por C. Pesendorfer, na qualidade de agente,

— em representação do Governo francês, por G. de Bergues, na qualidade de agente,

— em representação do Governo finlandês, por T. Pynnä, na qualidade de agente,

— em representação do Governo sueco, por B. Hernqvist, na qualidade de agente,

— em representação da Comissão das Comunidades Europeias, por G. zur Hausen, na qualidade de agente,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações da Plato Plastik Robert Frank GmbH, representada por M. Deuretsbacher e P. Angst, Richter im Ruhestand, da Caropack Handelsgesellschaft mbH, representada por K. Berger, do Governo austríaco, representado por T. Kramler, na qualidade de agente, e da Comissão, representada por G. zur Hausen, na audiência de 22 de Maio de 2003,

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 11 de Setembro de 2003,

profere o presente

Acórdão

1 Por despacho de 4 de Setembro de 2001, entrado no Tribunal de Justiça em 11 de Setembro seguinte, o Landesgericht Korneuburg submeteu, nos termos do artigo 234.° CE, sete questões prejudiciais sobre a interpretação do artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO L 365, p. 10), e de outras disposições comunitárias.

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe a Plato Plastik Robert Frank GmbH (a seguir «Plato Plastik»), fabricante e distribuidora de sacos de plástico, à Caropack Handelsgesellschaft mbH (a seguir «Caropack»), que comercializa esses sacos, a propósito da recusa de esta última emitir um certificado comprovativo de que participa no sistema de recolha e valorização dos resíduos de embalagens.

Enquadramento jurídico

A regulamentação comunitária

3 A Directiva 94/62 tem por objecto, segundo o seu artigo 1.°, n.° 1, a harmonização das disposições nacionais respeitantes à gestão de embalagens e de resíduos de embalagens. Por um lado, visa prevenir e reduzir o seu impacto no ambiente dos Estados-Membros e dos países terceiros, bem como assegurar um elevado nível de protecção do ambiente, e, por outro lado, garantir o funcionamento do mercado interno e evitar entraves ao comércio e distorções e restrições de concorrência na Comunidade.

4 Segundo o seu artigo 2.°, n.° 1, a Directiva 94/62 aplica-se a todas as embalagens colocadas no mercado da Comunidade e a todos os resíduos de embalagens, sejam eles utilizados ou produzidos a nível da indústria, do comércio, de escritórios, lojas ou serviços, a nível doméstico ou a qualquer outro nível, e independentemente do material utilizado.

5 O artigo 3.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 94/62 define o conceito de «embalagem» como:

«[...] todos os produtos feitos de quaisquer materiais, seja qual for a sua natureza, utilizados para conter, proteger, movimentar, entregar e apresentar mercadorias, desde as matérias-primas até aos produtos transformados, e desde o produtor até ao utilizador ou consumidor. Todos os artigos 'descartáveis' utilizados para os mesmos fins devem ser considerados embalagens.»

6 No segundo parágrafo do n.° 1 desse mesmo artigo, precisa-se que «a definição de 'embalagem' engloba apenas:

a) Embalagem de venda ou embalagem primária, ou seja, qualquer embalagem concebida com o objectivo de constituir uma unidade de venda ao utilizador ou consumidor final no ponto de compra;

b) Embalagem grupada ou embalagem secundária, ou seja, qualquer embalagem concebida com o objectivo de constituir, no ponto de compra, uma grupagem de determinado número de unidades de venda, quer estas sejam vendidas como tal ao utilizador ou consumidor final, quer sejam apenas utilizadas como meio de reaprovisionamento do ponto de venda; este tipo de embalagem pode ser retirado do produto sem afectar as suas características;

c) Embalagem de transporte ou embalagem terciária, ou seja, qualquer embalagem concebida com o objectivo de facilitar a movimentação e o transporte de uma série de unidades de venda ou embalagens grupadas, a fim de evitar danos físicos durante a movimentação e o transporte. [...]»

7 O artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 94/62 é relativo aos sistemas de recuperação, recolha e valorização das embalagens usadas e/ou dos resíduos de embalagens. A sua redacção é a seguinte:

«Os Estados-Membros tomarão as medidas necessárias para assegurar a criação de sistemas que garantam:

a) A recuperação e/ou a recolha das embalagens usadas e/ou dos resíduos de embalagens provenientes do consumidor [...], de forma a canalizá-los para as soluções alternativas de gestão mais adequadas;

b) A reutilização ou valorização incluindo a reciclagem das embalagens e/ou dos resíduos de embalagens recolhidos,

a fim de atingir os objectivos definidos na presente directiva.

[...]»

A regulamentação nacional

8 A Directiva 94/62 foi transposta para o ordenamento jurídico austríaco pelo Verpackungsverordnung, decreto do Ministério Federal do Ambiente, da Juventude e da Família, relativo à eliminação e à valorização de resíduos de

embalagens e de determinados resíduos de produtos e à criação de um sistema de recolha e valorização (BGBl. 1996/648, a seguir «Verpackungsverordnung»).

9 Nos termos do seu § 1, o Verpackungsverordnung aplica-se a qualquer operador que, no território austríaco, fabrique ou comercialize embalagens ou produtos com os quais se possam directamente fabricar embalagens, ou ainda a quem comprar ou importar embalagens, mercadorias ou bens embalados para os usar ou consumir.

10 O § 2 do Verpackungsverordnung define o conceito de «embalagem» nos seguintes termos:

«1. Para efeitos do presente regulamento, consideram-se embalagens os meios de acondicionamento [...]. Meios de embalagem são produtos destinados a envolver ou conter mercadorias ou bens para a respectiva circulação, armazenagem, transporte, remessa ou venda [...]

2. Embalagens de transporte são as embalagens como [...] sacos [...], bem como partes de embalagens de transporte destinadas a proteger as mercadorias ou produtos no seu trajecto desde o fabricante até ao distribuidor ou desde o distribuidor até ao consumidor final, ou que sejam utilizadas para efeitos da segurança do transporte.

3. Embalagens para a venda são embalagens como [...] bolsas [...] sacos [...], sacos de asas [...] ou revestimentos semelhantes, bem como partes de embalagens para a venda que o consumidor final [...] utiliza até ao consumo ou utilização das mercadorias ou produtos, especialmente os suportes de informação relativ[a] ao produto [...] exigid[a] por lei. [...]

4. Embalagens grupadas são as que [...] envolvem adicionalmente uma ou mais embalagens para venda ou servem para cobrir mercadorias ou produtos, sempre e quando não sejam necessários para a respectiva entrega ao consumidor final, por exemplo, por motivos higiénicos ou técnicos próprios do produto, ou por razões de conservação ou de protecção contra danos ou a sujidade.

5. Embalagens de entrega são as embalagens para transporte ou para venda, tais como sacos de asas [...], sacos pequenos [...] ou invólucros semelhantes, na medida em que estas embalagens sejam elaboradas de modo uniforme do ponto de vista técnico e normalmente utilizadas na parte dos estabelecimentos de venda ao público em que tem lugar a entrega das mercadorias.

[...]»

11 O § 3 do Verpackungsverordnung é relativo às obrigações dos fabricantes, importadores, embaladores e distribuidores de embalagens de transporte e de venda no âmbito da reciclagem.

12 O § 4, n.º 1, do Verpackungsverordnung dispõe que os distribuidores de embalagens de transporte ou de venda, chamados retalhistas, estão sujeitos à obrigação de aderir a um sistema de recolha ou valorização ou de tomar outras medidas de recolha e valorização das embalagens, que são descritas no § 3, n.º 6, do mesmo decreto, quando um importador, um embalador ou um distribuidor a montante não fizer prova nem certificar por escrito que adere a um sistema de recolha e valorização das embalagens entregues em cada fase.

13 O § 11 do Verpackungsverordnung, relativo à instituição dos sistemas de recolha e valorização, dispõe no seu n.º 1:

«Um sistema de recolha e recuperação de embalagens para transporte ou venda deve assegurar a recolha e valorização dos materiais de embalagem que são objecto do contrato celebrado com as entidades obrigadas nos termos dos §§ 3, 4 e 13, n.º 3. Os sistemas de recolha e recuperação devem celebrar com as entidades obrigadas referidas no § 3 os respectivos contratos, no âmbito de actuação determinado na decisão de autorização, quando as entidades obrigadas assim o pretendam e objectivamente se justifique.»

O litígio no processo principal

14 A Plato Plastik fabrica e distribui sacos de plástico com asas e sacos com atilho. Fornece esses sacos a retalhistas e a comerciantes.

15 A Caropack comercializa sacos com asas fornecidos pela Plato Plastik. Uma parte desses sacos é posta à venda em supermercados de produtos alimentares, suspensa perto das caixas, sendo entregue aos clientes a seu pedido, com pagamento à parte. Entre esses sacos figuram sacos com o logotipo «Der Grüne Punkt», que indica que o fabricante participa no sistema de recolha e valorização dos resíduos de embalagens. Outra parte desses sacos é utilizada em lojas de vestuário. Um empregado da loja põe no saco as mercadorias compradas, sem que o cliente tenha de o pagar à parte.

16 A Caropack comercializa também sacos com atilho fornecidos pela Plato Plastik. Esses sacos são postos gratuitamente à disposição dos clientes nas secções de frutas e legumes dos supermercados de produtos alimentares. Os clientes utilizam-nos para porem as mercadorias e para as pesarem.

17 Nos termos do Verpackungsverordnung, a Plato Plastik é, como fabricante de sacos de plástico, considerada fabricante de embalagens, com a obrigação de ser ela própria a retomar gratuitamente os resíduos de embalagens ou de aderir ao sistema de recolha e valorização das embalagens.

18 Na Áustria, o sistema de recolha e valorização das embalagens de transporte ou de venda previsto no Verpackungsverordnung é gerido unicamente pela sociedade Altstoffrecycling Austria Aktiengesellschaft (a seguir «ARA»). Resulta dos autos que as empresas aderentes ao sistema de recolha e valorização instituído por essa sociedade (a seguir «sistema ARA») têm de pagar uma taxa para o efeito.

19 Em vez de aderir ao sistema ARA, a Plato Plastik transferiu contratualmente para a Caropack a sua obrigação de retoma dos sacos de plástico. Considera que, no âmbito desse contrato, a Caropack se obrigou a emitir, em cada caso, um certificado escrito que indique que aderiu ao sistema de recolha e valorização das mercadorias que lhe são fornecidas.

20 Tendo sido alvo de acções penais por parte das autoridades administrativas austríacas por não ter aderido ao sistema ARA, a Plato Plastik pediu à Caropack um certificado da adesão desta última ao referido sistema relativamente aos sacos de plástico que lhe foram fornecidos. A Caropack recusou-se a emitir esse certificado, alegando que os sacos com asas não são embalagens na acepção do Verpackungsverordnung e da Directiva 94/62, pelo que não existe qualquer obrigação de retoma. Questionou ainda a compatibilidade do sistema ARA com o direito comunitário.

21 Na acção intentada no Landesgericht Korneuburg, a Plato Plastik, com fundamento no contrato acima referido, pede que a Caropack seja condenada a emitir o referido certificado.

As questões prejudiciais

22 O Landesgericht Korneuburg considera que a Caropack não é obrigada a emitir o certificado pedido pela Plato Plastik, uma vez que os sacos de plástico referidos na acção principal não são embalagens na acepção da Directiva 94/62 ou que a Plato Plastik não é considerada um produtor de embalagens. De qualquer forma, não existe a obrigação de participar no sistema ARA, nem de pagar a respectiva taxa, uma vez que as disposições do Verpackungsverordnung são contrárias ao direito comunitário.

23 Nestas circunstâncias, o Landesgericht Korneuburg decidiu suspender a instância e submeter ao Tribunal de Justiça as seguintes questões prejudiciais:

«1) a) Os sacos de plástico com asas constituem embalagens na acepção da Directiva 94/62/CE [...], em especial do artigo 3.°, n.° 1, no caso de:

— os mesmos serem oferecidos pelo retalhista na caixa como um produto, e cedidos ao cliente a pedido deste a título oneroso, com o objectivo de nos mesmos transportar as mercadorias adquiridas ou

— o retalhista os ceder ao cliente depois de pago o preço da mercadoria adquirida, independentemente de o cliente o solicitar e sem que esteja obrigado ao pagamento de uma retribuição específica, com o mesmo objectivo, e serem, consequente, enchidos com as mercadorias adquiridas?

b) — Primeira questão subsidiária, para a hipótese de resposta afirmativa às questões anteriores, tendo em conta a versão em língua alemã:

Deverá responder-se de outra forma se, na definição de 'embalagem' contida no artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 94/62/CE, não se tomar como base a versão alemã, a única em que se fala de 'Waren' (mercadorias), mas antes a versão francesa ou a italiana, nas quais se fala de determinadas mercadorias ('marchandises données', 'determinate merci'), caso em que os sacos de plástico com asas fabricados pela [Plato Plastik] não serão embalagens na acepção da directiva, por poderem ser enchidos com quaisquer mercadorias (e não com mercadorias predeterminadas) e, sendo assim, qual a versão aplicável?

— Segunda questão subsidiária, para o caso de resposta negativa a uma das questões anteriores:

O legislador austríaco ou a Comissão podem sujeitar às normas da directiva relativa às embalagens ou a normas semelhantes produtos que não devem ser considerados como embalagens na acepção da referida directiva?

2) É compatível com o direito comunitário o facto de o gestor de um sistema de recolha e valorização de embalagens instituído na Áustria exigir uma retribuição ('taxa de licença') também relativamente a embalagens não

incluídas no âmbito de aplicação da Directiva 94/62/CE, unicamente por estarem identificadas com um sinal ('der Grüne Punkt') do qual é titular?

3) a) Deve considerar-se 'produtor' na acepção do artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 94/62/CE apenas a pessoa que estabelece a ligação ou permite que se estabeleça a ligação entre a mercadoria e o produto que é considerado embalagem, ou também a empresa que fabrica o produto destinado a servir como embalagem, e, nesse caso, deve este ser considerado como material de embalagem?

b) Questão subsidiária, em caso de resposta afirmativa à questão anterior:

O legislador austríaco ou a Comissão podem obrigar as empresas que se limitam a fabricar material de embalagem, isto é, produtos destinados a conter mercadorias, a participar num sistema de recolha e valorização na acepção do artigo 7.°, n.° 1, da Directiva 94/62/CE?

4) O princípio do 'poluidor-pagador', referido na exposição de motivos da Directiva 94/62/CE, é incompatível com uma disposição como a do § 3, n.° 1, primeiro parágrafo, do Verpackungsverordnung [...], nos termos da qual os fabricantes, em especial os fabricantes de material de embalagem (ver § 3, n.° 1, conjugado com o § 1, n.° 1, do Verpackungsverordnung), os importadores, os embaladores e os comerciantes são obrigados a recolher gratuitamente as embalagens de venda e transporte depois de usadas, podendo essa incompatibilidade consistir no facto de o grupo de entidades às quais se impõe a referida obrigação ser descrito de modo muito restritivo e não incluir também os consumidores, e/ou é essa norma incompatível com o artigo 1.°, n.° 1, da directiva na medida em que nesta disposição se refere como objectivo da directiva evitar os entraves ao comércio, ao passo que a obrigação de o fabricante recolher o material de embalagem ou as embalagens constitui o maior entrave comercial concebível?

5) Um sistema de recolha e valorização como o gerido na Áustria pela Altstoff Recycling Austria Aktiengesellschaft, nos termos do § 11 do Verpackungsverordnung, é incompatível com o princípio da proporcionalidade, se o referido sistema se mostrar desproporcionado relativamente às exigências de uma protecção eficaz do meio ambiente?

6) É incompatível com os princípios estabelecidos nos artigos 30.° e seguintes, especialmente no artigo 37.° CE, o facto de, num Estado-Membro, como sucedeu na Áustria nos termos do § 11 do Verpackungsverordnung, ser criado, ao abrigo do artigo 7.° da directiva, um sistema de recolha e valorização de embalagens em sistema de monopólio (na Áustria a cargo da Altstoff Recycling Austria Aktiengesellschaft), restringindo assim a concorrência e as liberdades fundamentais de um modo desproporcionado, sem que esta intervenção constitua uma contribuição eficaz para a elevação do nível de protecção do meio ambiente e, além disso, o referido sistema, ao funcionar em paralelo com o sistema municipal, misturando tudo o que está identificado com o símbolo 'Grüne Punkt', não será incompatível com o objectivo de separação dos resíduos na origem, 'fundamental' segundo a exposição de motivos da directiva, privando ainda o consumidor do direito, conferido e garantido nos termos da Sexta Directiva, de 17 de Maio de 1977, a uma taxa de IVA de 50% ou inferior pela eliminação dos seus resíduos domésticos?

7) Pode o Verpackungsverordnung austríaco dar cumprimento à obrigação de criação de um sistema de recolha e valorização, prevista no artigo 7.°, n.° 1, da directiva, de forma a que um monopólio ou oligopólio possa dispor sozinho da totalidade dos resíduos de embalagens para os reciclar novamente como matéria-prima e, desta forma, gerir e subsidiar conforme entenda a valorização de resíduos por meio de auxílios individuais a empresas, ramos de actividade (por exemplo, indústria de cimentos) ou municípios (por exemplo, o município de Viena), e assim originar distorções da concorrência ou, pelo contrário, é este sistema incompatível com o direito comunitário, em especial com os artigos 30.° CE e seguintes, particularmente com o artigo 37.° CE?»

Quanto à admissibilidade

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

24 O Governo austríaco coloca a questão da admissibilidade das segunda, quinta, sexta e sétima questões, bem como da questão subsidiária à terceira questão. Na sua opinião, a segunda questão é hipotética. As segunda e quinta questões, bem como a questão subsidiária à terceira questão, dizem respeito à compatibilidade de uma norma nacional com o direito comunitário. Por último, o quadro factual e jurídico em que se inserem as segunda, quinta, sexta e sétima questões não é especificado no despacho de reenvio.

25 A Comissão tem dúvidas quanto à admissibilidade de todo o pedido prejudicial e, mais em particular, a respeito da segunda e da quarta à sétima questão, bem como da questão subsidiária à terceira questão. Entende que as partes no processo principal estão de acordo quanto à existência do direito invocado e tencionam utilizar o processo prejudicial para obterem uma decisão do Tribunal de Justiça, por um lado, sobre a compatibilidade das disposições nacionais de transposição da Directiva 94/62 e, por outro, sobre o funcionamento do sistema ARA. Ora, o Tribunal de Justiça não se pode pronunciar sobre um litígio fictício (v., nomeadamente, acórdão de 11 de Março de 1980, Foglia, 104/79, Recueil, p. 745, n.° 11). Além disso, o despacho de reenvio não contém suficientes indicações sobre o quadro jurídico e factual em que se inserem as questões submetidas.

Resposta do Tribunal de Justiça

26 Há que lembrar que, segundo jurisprudência assente, compete exclusivamente ao juiz nacional, a quem foi submetido o litígio e que deve assumir a responsabilidade pela decisão jurisdicional a tomar, apreciar, tendo em conta as

especificidades de cada processo, tanto a necessidade de uma decisão prejudicial para poder proferir a sua decisão como a pertinência das questões que coloca ao Tribunal de Justiça. Consequentemente, desde que as questões colocadas sejam relativas à interpretação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a decidir (v., designadamente, acórdãos de 15 de Dezembro de 1995, Bosman, C-415/93, Colect., p. I-4921, n.° 59; de 13 de Março de 2001, PreussenElektra, C-379/98, Colect., p. I-2099, n.° 38; de 10 de Dezembro de 2002, Der Weduwe, C-153/00, Colect., p. I-11319, n.° 31; e de 21 de Janeiro de 2003, Bacardi-Martini e Cellier des Dauphins, C-318/00, Colect., p. I-905, n.° 40).

27 Contudo, o Tribunal de Justiça também já considerou que, em circunstâncias excepcionais, lhe cabe examinar as condições em que lhe são submetidos os pedidos pelos órgãos jurisdicionais nacionais (v., neste sentido, acórdão PreussenElektra, já referido, n.° 39). Com efeito, o espírito de colaboração que deve presidir ao funcionamento do reenvio prejudicial implica que, pelo seu lado, o juiz nacional tenha em consideração a função cometida ao Tribunal de Justiça, que é a de contribuir para a administração da justiça nos Estados-Membros e não a de formular opiniões consultivas sobre questões gerais ou hipotéticas (acórdãos, já referidos, Bosman, n.° 60, Der Weduwe, n.° 32, e Bacardi-Martini e Cellier des Dauphins, n.° 41).

28 Com efeito, o Tribunal de Justiça considerou não se poder pronunciar sobre uma questão prejudicial colocada por um órgão jurisdicional nacional quando for manifesto que a interpretação ou a apreciação da validade de uma regra comunitária, solicitadas pelo órgão jurisdicional nacional, não têm qualquer relação com a realidade ou com o objecto do litígio no processo principal, quando o problema for hipotético ou ainda quando o Tribunal de Justiça não dispuser dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas (v. acórdãos Bosman, já referido, n.° 61; de 9 de Março de 2000, EKW e Wein & Co., C-437/97, Colect., p. I-1157, n.° 52; e de 13 de Julho de 2000, Idéal tourisme, C-36/99, Colect., p. I-6049, n.° 20).

29 A fim de permitir ao Tribunal de Justiça o desempenho da sua missão nos termos do Tratado CE, é indispensável que os órgãos jurisdicionais nacionais expliquem, quando isso não decorrer inequivocamente dos autos, as razões por que

consideram que uma resposta às suas questões é necessária para a decisão da causa (v. acórdão de 16 de Dezembro de 1981, Foglia, 244/80, Recueil, p. 3045, n.° 17). Assim, o Tribunal de Justiça insistiu várias vezes na importância da indicação, pelo juiz de reenvio, das razões precisas que o conduziram a interrogar-se sobre a interpretação do direito comunitário e a considerar necessária a apresentação das questões prejudiciais ao Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, despachos de 25 de Junho de 1996, Italia Testa, C-101/96, Colect., p. I-3081, n.° 6; de 30 de Abril de 1998, Testa e Modesti, C-128/97 e C-137/97, Colect., p. I-2181, n.° 15; e de 28 de Junho de 2000, Laguillaumie, C-116/00, Colect., p. I-4979, n.° 16).

30 No caso, resulta do despacho de reenvio que foi submetida ao órgão jurisdicional de reenvio uma acção em que a Plato Plastik pede a declaração de que a Caropack tem a obrigação de lhe entregar um certificado relativo à sua adesão ao sistema ARA no que respeita aos sacos de plástico que lhe foram fornecidos. Ora, dos elementos de facto indicados nesse despacho não resulta de forma manifesta que se esteja, na realidade, perante um litígio fictício (v., neste sentido, acórdão de 21 de Setembro de 1988, Van Eycke, 267/86, Colect., p. 4769). O facto de as partes na causa principal estarem de acordo quanto à interpretação das disposições comunitárias pertinentes nada retira à real existência deste litígio (v., neste sentido, acórdão de 9 de Fevereiro de 1995, Leclerc-Siplec, C-412/93, Colect., p. I-179).

31 Por conseguinte, não pode ser aceite o argumento de que o litígio é fictício.

32 Nestes termos, há que analisar se as questões colocadas pelo órgão jurisdicional de reenvio são relevantes para a decisão da causa principal e se o Tribunal de Justiça dispõe dos elementos de facto e de direito necessários a uma resposta útil a essas questões.

33 Pelas primeira e terceira questões, bem como pelas questões subsidiárias à primeira, o órgão jurisdicional de reenvio pede uma interpretação dos conceitos de «embalagem» e «produtor», que constam do artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 94/62, a fim de apreciar se os sacos de plástico com asas, a que respeita o processo principal, devem ser considerados embalagens e se a Plato Plastik deve ser considerada um fabricante de embalagens.

34 É incontestável que essas questões correspondem a uma necessidade objectiva inerente à decisão da causa principal. Por outro lado, o Tribunal de Justiça dispõe de elementos suficientes para poder dar uma resposta útil ao órgão jurisdicional de reenvio.

35 Pela segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o operador de um sistema de recolha e valorização pode exigir uma retribuição por sacos de plástico que não sejam embalagens na acepção da Directiva 94/62, mas que ostentem uma indicação de que o operador é titular, no caso, o logótipo «Der Grüne Punkt». Pela questão subsidiária à terceira questão, esse órgão jurisdicional pergunta se a Comissão ou os Estados-Membros podem obrigar os fabricantes de embalagens a participar num sistema de recolha e valorização. A quarta questão respeita, nomeadamente, ao papel do consumidor no sistema de recolha e valorização de embalagens e resíduos de embalagens.

36 Não se pode deixar de observar, tal como acertadamente refere a Comissão nos n.^{os} 33 e 46 das suas observações, que é manifesto que essas questões não são objecto da causa principal.

37 Da quinta à sétima questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o sistema ARA é compatível com o direito comunitário, face às normas da concorrência, às liberdades fundamentais e ao princípio da proporcionalidade.

38 A pertinência dessas questões para a decisão da causa principal não é evidente. A apreciação da existência dessa pertinência e, sendo caso disso, a análise das questões complicam-se pelo facto de o despacho de reenvio conter poucos elementos sobre a situação de facto. Com efeito, tal como acertadamente refere o advogado-geral no n.º 33 das conclusões, o Tribunal de Justiça não dispõe de qualquer informação sobre o funcionamento e os métodos da ARA nem sobre a posição que esta ocupa no mercado nacional ou sobre o seu comportamento em relação aos diferentes agentes económicos. Além disso, o órgão jurisdicional de reenvio não explica a ligação entre cada uma destas disposições do direito comunitário cuja interpretação pede e a situação de facto. Na falta dessas indicações, não é possível identificar o problema concreto de interpretação que se pode suscitar em relação a cada uma dessas disposições.

39 Assim, as indicações do despacho de reenvio, pela sua referência demasiado imprecisa às situações de facto e de direito referidas na quinta, na sexta e na sétima questão, não permitem ao Tribunal de Justiça delimitar o problema concreto de interpretação do direito comunitário e dar uma interpretação útil a esse respeito.

40 Resulta do exposto que só há que responder à primeira questão e às questões subsidiárias dela, bem como à terceira questão.

Quanto à primeira questão

41 Pela primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pergunta, no essencial, se os sacos de plástico com asas, colocados à disposição dos clientes no comércio a retalho para levarem as mercadorias compradas, são embalagens na acepção da

Directiva 94/62 e se tem importância o facto de o próprio cliente comprar o saco ou de o retalhista lho entregar e o encher sem que ele o tenha pedido e sem custo adicional.

42 A título preliminar, sublinhe-se que esta questão apenas respeita aos sacos com asas e não aos sacos com atilho que também são objecto da causa principal.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

43 Segundo a Plato Plastik e a Caropack, os sacos de plástico com asas não são embalagens na acepção da Directiva 94/62. Nos termos do artigo 3.°, n.° 1, dessa directiva, o saco teria de ser utilizado para embalar uma mercadoria. Não é esse o caso, visto que a mercadoria é entregue ao consumidor, sem estar relacionada com o saco. Além disso, de acordo com certas versões linguísticas dessa disposição, as mercadorias destinadas a estar contidas na embalagem teriam de ser determinadas, isto é, previamente identificadas. Ora, os sacos de plástico que se enchem com mercadorias e são entregues ao cliente não servem para conter e proteger mercadorias determinadas.

44 A Caropack alega que as funções da embalagem são enumeradas de forma cumulativa no artigo 3.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 94/62. Os sacos com asas não servem para apresentar uma mercadoria determinada na acepção dessa disposição. Com efeito, esses sacos são mercadorias como outras quaisquer, propostas aos clientes como qualquer outro produto.

45 Os Governos austríaco, francês, finlandês e sueco, bem como a Comissão, estão de acordo em que os sacos de plástico com asas são embalagens na acepção da Directiva 94/62. Essa interpretação é corroborada pela redacção do artigo 3.°, n.° 1, dessa directiva, bem como pelo seu contexto e pela finalidade da regulamentação de que faz parte. Entendem que o legislador comunitário teve a intenção de criar um conceito amplo de embalagem. Além disso, era necessário não se pôr em causa o princípio da reciclagem. Por último, o memorando do comité previsto no artigo 21.° da directiva enuncia expressamente, entre as embalagens, os sacos de caixa.

46 Estes governos e a Comissão alegam que não tem importância a questão de saber se o próprio cliente compra o saco de plástico com asas ou se o retalhista lho entrega sem custo adicional, nem a questão de saber se é o cliente ou o retalhista que o enche com as mercadorias.

Resposta do Tribunal de Justiça

47 Há que lembrar que, nos termos do artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 94/62, considera-se embalagem qualquer produto que preencha duas condições.

48 Por um lado, de acordo com o primeiro parágrafo dessa disposição, é um produto utilizado para conter, proteger, movimentar, entregar e apresentar mercadorias, desde o produtor até ao utilizador ou consumidor. O segundo parágrafo dessa disposição precisa que todos os artigos «descartáveis» utilizados para o mesmo efeito são considerados embalagens.

49 Tal como acertadamente refere o advogado-geral no n.º 41 das conclusões, o artigo 3.º, n.º 1, primeiro parágrafo, da Directiva 94/62 não enumera de forma cumulativa as funções possíveis da embalagem. Esta interpretação é confirmada, tal como resulta dos n.ºs 54 a 58 do presente acórdão, pelo objecto da Directiva 94/62.

50 Por outro lado, o produto deve pertencer a uma das três categorias de embalagens enumeradas e definidas no artigo 3.º, n.º 1, segundo parágrafo, alíneas a) a c), da Directiva 94/62, isto é, a embalagem de venda, a embalagem grupada e a embalagem de transporte. Na alínea c) desse preceito, define-se a embalagem de transporte como a embalagem concebida com o objectivo de facilitar a movimentação e o transporte de uma série de unidades de venda, a fim de evitar a sua manipulação física e os danos no transporte.

51 Em contrapartida, o artigo 3.º, n.º 1, da Directiva 94/62 não atribui importância a circunstâncias como a questão de saber se o próprio cliente compra o produto susceptível de servir de embalagem ou se o retalhista lho entrega e o enche sem que aquele o tenha pedido e sem custo adicional.

52 No caso, os sacos de plástico com asas entregues a um cliente numa loja destinam-se a receber mercadorias compradas por este, a proteger as mercadorias e a facilitar a sua movimentação da loja para o local de consumo. São concebidos de forma a facilitar, nomeadamente, o transporte de unidades de venda, a fim de evitar a sua manipulação física e os danos no transporte. Em geral, após essa utilização, esses sacos são deitados fora, vazios ou cheios de lixo.

53 Não se pode deixar de observar que os sacos de plástico com asas entregues a um cliente numa loja preenchem as duas condições previstas no artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 94/62. Estão, portanto, em princípio, abrangidos pela definição do conceito de «embalagem» que consta do artigo 3.°, n.° 1, dessa directiva.

54 Esta interpretação é corroborada pelos elementos contextuais e teleológicos desta última disposição.

55 A esse respeito, há que lembrar que a Directiva 94/62 visa evitar ou reduzir os efeitos das embalagens e dos resíduos de embalagens no ambiente dos Estados-Membros e dos países terceiros e garantir assim um elevado nível de protecção do ambiente. Para o efeito, dispõe, nomeadamente, que os Estados-Membros devem instituir um sistema de recolha e valorização das embalagens e dos resíduos de embalagens.

56 De acordo com o seu quinto considerando e com o seu artigo 2.°, a Directiva 94/62 pretende abranger todo o tipo de embalagens em circulação no mercado na Comunidade.

57 Ora, excluir os sacos de plástico com asas do conceito de «embalagem» iria contra uma interpretação ampla desse conceito de embalagem. Além disso, tal limitaria a realização dos objectivos da Directiva 94/62. Tal como refere o advogado-geral no n.° 68 das conclusões, é incontestável que a utilização generalizada dos sacos de plástico na vida quotidiana gera um problema ambiental devido ao grande número de sacos de plástico em circulação e à sua longa duração.

58 O facto de o próprio cliente comprar o saco com asas ou de o retalhista lho entregar e o encher sem que ele o tenha pedido, bem como a questão de saber se o saco lhe é entregue mediante pagamento ou não, não têm qualquer importância para esta apreciação. Com efeito, para se garantir o cumprimento das obrigações decorrentes da Directiva 94/62, é necessário que os fabricantes e os utilizadores de sacos com asas possam saber se esse produto constitui uma embalagem na acepção dessa directiva, mesmo quando vazio, sem saber de que forma será entregue ao cliente nem de eventuais custos adicionais. Por outro lado, há que salientar que, se estas circunstâncias devessem ser tidas em conta, os operadores económicos poderiam facilmente tentar subtrair-se às obrigações resultantes dessa directiva, nomeadamente através da fixação de um preço nominal para os sacos em causa.

59 Em face do exposto, há que responder à primeira questão que o artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 94/62 deve ser interpretado no sentido de que os sacos de plástico com asas, entregues gratuita ou onerosamente a um cliente numa loja, são embalagens na acepção da referida directiva.

Quanto às questões subsidiárias da primeira questão

60 Pela primeira questão subsidiária da primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a resposta à primeira questão será diferente consoante a interpretação assente em versões linguísticas diferentes do artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 94/62.

61 A título preliminar, refira-se que as versões francesa, italiana e finlandesa dessa disposição ligam o conceito de «embalagem» ao de mercadorias determinadas

(«marchandises données», «determinate merci» e «tiettyjen tavaroiden»), ao passo que as outras versões linguísticas apenas referem mercadorias.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

62 A Plato Plastik e a Caropack alegam que, entre as diversas versões linguísticas do artigo 3.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 94/62, há que preferir as versões francesa e italiana, que são susceptíveis de salvaguardar o efeito útil da disposição em causa. Por conseguinte, é necessário que as mercadorias destinadas a estar contidas na embalagem sejam previamente identificadas.

63 Os outros intervenientes que apresentaram observações estão de acordo em considerar que o qualificativo «determinadas», que consta em certas versões linguísticas, não tem particular significado nem fornece realmente um complemento de qualificação do conceito de «mercadorias».

Resposta do Tribunal de Justiça

64 Segundo jurisprudência assente, as versões linguísticas de um diploma comunitário devem ser interpretadas de modo uniforme e, portanto, em caso de

divergência entre essas versões, a disposição em causa deve ser interpretada em função da economia geral e da finalidade da regulamentação de que constitui um elemento (v. acórdãos de 27 de Outubro de 1977, Bouchereau, 30/77, Colect., p. 715, n.° 14; de 7 de Dezembro de 1995, Rockfon, C-449/93, Colect., p. I-4291, n.° 28; de 17 de Dezembro de 1998, Codan, C-236/97, Colect., p. I-8679, n.° 28; e de 11 de Dezembro de 2003, Hässle, C-127/00, Colect., p. I-14781, n.° 70).

65 Tal como resulta do n.° 54 do presente acórdão, a interpretação no sentido de que os sacos de plástico com asas estão abrangidos pelo conceito de «embalagem» que consta do artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 94/62 é confirmada por elementos contextuais e teleológicos dessa disposição. Ora, verifica-se que o qualificativo «determinadas», que existe em três versões linguísticas da disposição em causa, não fornece realmente um complemento de qualificação do conceito de «mercadorias».

66 Nestas condições, o facto de certas versões linguísticas parecerem ligar o conceito de «embalagem» ao de mercadorias determinadas não implica que a resposta à primeira questão deva ser diferente daquela que já se deu no n.° 59 do presente acórdão.

67 Em face das respostas à primeira questão e à respectiva primeira questão subsidiária, não há que responder à segunda questão subsidiária, que só tinha sido colocada para o caso de os sacos de plástico com asas entregues ao cliente numa loja não serem considerados embalagens na acepção do artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 94/62.

Quanto à terceira questão

68 Pela terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede, no essencial, uma clarificação do conteúdo do conceito de «produtor» que consta do artigo 3.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 94/62.

Observações apresentadas ao Tribunal de Justiça

69 A Plato Plastik entende que há que determinar se deve ser considerada um fornecedor de materiais de embalagem, na acepção da Directiva 94/62, no que respeita aos sacos com atilho que, ao contrário dos sacos de plástico com asas, devem ser considerados embalagens.

70 A Caropack alega que há que considerar produtor, na acepção do artigo 3.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 94/62, quem associar ou mandar associar a mercadoria com o produto que serve de embalagem, e não o empresário que fabrica o produto destinado a servir de embalagem.

71 O Governo francês e a Comissão alegam que o conceito de «produtor» se refere, no contexto do artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 94/62, ao fabricante das mercadorias a embalar. Segundo o Governo austríaco, esse conceito não só se refere a quem associa as embalagens com as mercadorias a embalar mas também ao fabricante do material utilizado seguidamente como embalagem.

Resposta do Tribunal de Justiça

72 O conceito de «produtor» que consta do artigo 3.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 94/62 é utilizado, nesse contexto, para descrever uma das funções da embalagem, que é permitir a movimentação das mercadorias do produtor, portanto, o fabricante das mercadorias, até ao consumidor ou utilizador dessas mercadorias.

73 Resulta inequivocamente dos termos dessa disposição que o conceito de «produtor» se relaciona com o conceito das mercadorias a embalar e não com o da embalagem ou do material da embalagem.

74 Em face do exposto, há que declarar que o conceito de «produtor» se refere, no contexto do artigo 3.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 94/62, ao produtor das mercadorias, com exclusão do fabricante dos produtos de embalagens.

Quanto às despesas

75 As despesas efectuadas pelos Governos austríaco, francês, finlandês e sueco e pela Comissão, que apresentaram observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo Landesgericht Korneuburg, por despacho de 4 de Setembro de 2001, declara:

1) **O artigo 3.°, n.° 1, da Directiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, deve ser interpretado no sentido de que os sacos de plástico com asas, entregues gratuita ou onerosamente a um cliente numa loja, são embalagens na acepção da referida directiva.**

2) **O conceito de «produtor» refere-se, no contexto do artigo 3.°, n.° 1, primeiro parágrafo, da Directiva 94/62, ao produtor das mercadorias, com exclusão do fabricante dos produtos de embalagens.**

Timmermans Rosas von Bahr

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 29 de Abril de 2004.

O secretário O presidente

R. Grass V. Skouris