CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL PHILIPPE LÉGER apresentadas em 11 de Setembro de 2003 [1]

1. Por despacho de 11 de Setembro de 2001, o Landesgericht Korneuburg (Áustria), decidindo em matéria comercial, submeteu ao Tribunal de Justiça sete questões prejudiciais nos termos do artigo 234.° CE.

2. Uma parte das questões diz respeito à 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 [2]. A outra parte destina-se a permitir ao órgão jurisdicional de reenvio apreciar a compatibilidade da legislação austríaca relativa ao sistema de recolha e de valorização das embalagens e dos resíduos de embalagens com o direito comunitário.

Enquadramento jurídico

A regulamentação comunitária

3. Os objectivos da directiva são, por um lado, garantir um elevado nível de protecção do ambiente e, por outro, assegurar o funcionamento do mercado interno e evitar entraves ao comércio e distorções e restrições de concorrência na Comunidade [3].

4. Nos termos do artigo 2.°, n.° 1, da directiva, o seu âmbito de aplicação está descrito da seguinte forma:

«A presente directiva abrange todas as embalagens colocadas no mercado da Comunidade e todos os resíduos de embalagens, sejam eles utilizados ou produzidos

1 — Língua original: francês.

2 — JO L 365, p. 10, a seguir «directiva».

3 — Primeiro considerando da directiva.

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, define o conceito de embalagem do seguinte modo:

«Para efeitos da presente directiva, entende-se por:

1) 'Embalagem', 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.

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. A embalagem de transporte não inclui os contentores para transporte rodoviário, ferroviário, marítimo e aéreo».

6. O artigo 7.° da directiva prevê que os Estados-Membros criem sistemas de recuperação, de recolha e de valorização das embalagens e dos resíduos de embalagens:

«1. 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 ou de qualquer outro utilizador final ou do fluxo de resíduos, 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.

Estes sistemas serão abertos à participação dos operadores económicos dos sectores abrangidos e à participação das autoridades públicas competentes e aplicar-se-ão também aos produtos importados em condições não discriminatórias, incluindo as modalidades ou quaisquer tarifas de acesso aos sistemas, e serão concebidos de modo a evitar entraves ao comércio ou distorções da concorrência, nos termos do Tratado.

2. As medidas referidas no n.º 1 farão parte de uma política extensiva a todas as embalagens e resíduos de embalagens e terão especialmente em conta as exigências em matéria de protecção do ambiente e de defesa da saúde, segurança e higiene dos consumidores, a protecção da qualidade, da autenticidade e das características técnicas das mercadorias embaladas e dos materiais utilizados, bem como a protecção dos direitos de propriedade industrial e comercial.»

A regulamentação nacional

7. Na Áustria, a directiva foi transposta pelo Verpackungsverordnung (decreto regulamentar n.º 1996/648 do ministério federal do Ambiente, da Juventude e da Família, relativo à eliminação e valorização de resíduos de embalagens e de determinados resíduos de produtos e à criação de um sistema de recolha e valorização)[4].

8. O § 1 do Verpackungsverordnung dispõe:

«1. O presente regulamento aplica-se a quem proceder, no território austríaco, às seguintes operações:

4 — BGBl 1996 I, p. 4553, a seguir «Verpackungsverordnung».

1) fabrico de embalagens ou produtos com os quais possam ser directamente fabricadas embalagens (a seguir 'fabricante');

2) importação de embalagens ou de produtos com os quais se possam fabricar embalagens, bem como de mercadorias ou bens embalados (a seguir 'importador');

3) colocação ou acondicionamento de mercadorias ou bens em embalagens com vista ao respectivo armazenamento ou venda (a seguir 'embalador');

4) comercialização de embalagens ou produtos com os quais possam ser directamente fabricadas embalagens, mercadorias ou bens embalados, independentemente da fase da cadeia de comercialização, incluindo o comércio por via postal (a seguir 'distribuidor');

5) aquisição ou importação de embalagens, mercadorias ou bens embalados para utilização ou consumo (a seguir 'consumidor final').»

9. O § 2 prevê:

«1. Para efeitos do presente regulamento consideram-se embalagens os meios de acondicionamento, acessórios de embalagem, *palettes* ou produtos com os quais se possam fabricar directamente meios ou acessórios de embalagem. Meios de embalagem são produtos destinados a envolver ou conter mercadorias ou bens para a respectiva circulação, armazenagem, transporte, remessa ou venda. Acessórios de embalagem são produtos utilizados conjuntamente com os meios de embalagem especialmente para embalar, fechar, preparar para o respectivo envio e identificar uma mercadoria ou um produto.

2. Embalagens de transporte são as embalagens como barris, bidões, caixas, sacos, *palettes*, estojos, invólucros acolchoados, papel frisado ou revestimentos do mesmo género, 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 vasos, bolsas, *blisters*, latas, vasilhas, barris, garrafas, bidões, sacos, estojos, invólucros, sacos de asas, tubos ou revestimentos semelhantes, bem como

partes de embalagens para a venda que o consumidor final ou um terceiro em seu nome utiliza até ao consumo ou utilização das mercadorias ou produtos, especialmente os suportes de informação relativos ao produto ou instruções para o respectivo uso exigidas por lei. Se uma embalagem puder ser utilizada tanto como embalagem para a venda como para transporte, será considerada embalagem para a venda.

4. Embalagens grupadas são as que, não estando incluídas nos n.os 2 ou 3 *supra*, como *blisters*, folhas, estojos ou revestimentos semelhantes 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, cones de papel, sacos pequenos, garrafas 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.»

Matéria de facto e tramitação no processo principal

10. A Plato Plastik Robert Frank GmbH (a seguir «Plato Plastik») fabrica e distribui, designadamente, sacos com asas, que fornece à Caropack Handelsgesellschaft mbH (a seguir «Caropack») para esta comercializar [5].

11. O litígio no processo principal diz respeito a dois tipos de sacos de plástico com asas fabricados pela Plato Plastik: os sacos «Merkur» e «Fürnkranz».

12. Os sacos «Merkur» são postos à venda, nos supermercados. São colocados ao lado das caixas dos supermercados e entregues ao cliente a seu pedido, mediante o pagamento de uma quantia. O cliente normalmente coloca no saco adquirido as mercadorias compradas no supermercado, a fim de as transportar para fora deste.

13. Os sacos «Fürnkranz» são utilizados em estabelecimentos de confecções. Nestes estabelecimentos, os empregados colocam no saco as mercadorias adquiridas pelo cliente, entregando-o a este depois de o cliente ter pago os artigos adquiridos, sem que o saco seja facturado [6].

5 — V. despacho de reenvio (p. 3).
6 — V. observações da Plato Plastik (n.os 3 e 4).

14. Ao abrigo do Verpackungsverordnung, a Plato Plastik é considerada fabricante de embalagens e é obrigada a recolher os resíduos de embalagens ou a aderir ao sistema nacional de recolha e de valorização das embalagens. No entanto, a Plato Plastik celebrou um contrato com a Caropack nos termos do qual aquela transferiu para esta a obrigação de recolha. O contrato prevê que a Caropack forneça à Plato Plastik um certificado comprovativo de que participa no sistema de recolha e de valorização dos sacos que lhe são entregues.

15. As autoridades administrativas austríacas instauraram acções penais contra a Plato Plastik pelo facto de esta não ter aderido ao sistema de recolha e valorização instituído pelo Verpackungsverordnung e gerido pela sociedade Alstoff Recycling Austria (a seguir «ARA»). Em sua defesa, a Plato Plastik solicitou um certificado de adesão da Caropack ao referido sistema [7].

16. No entanto, a Caropack recusa emitir o certificado solicitado, alegando que os sacos de plástico com asas não são embalagens na acepção do Verpackungsverordnung e da directiva. Afirma que não tem qualquer obrigação de recuperação. Além disso, acrescenta que o sistema da ARA é incompatível com a directiva [8].

17. A Plato Plastik interpôs recurso no Landesgericht Korneuburg, pedindo que a Caropack seja intimada a passar o certificado em causa, a fim de não sofrer eventuais sanções penais.

As questões prejudiciais

18. Nestas circunstâncias, o órgão jurisdicional de reenvio 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 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 1994, especialmente na acepção 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, indepen-

7 — V. observações da Comissão (n.° 2).

8 — V. despacho de reenvio (final da p.7, n.° 2)

dentemente 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?

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?

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 recorrente 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?

2) É compatível com o direito comunitário o facto de o gestor de um sistema de recolha e recuperação 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?

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

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 recuperação 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 (regulamento austríaco sobre embalagens), 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 recuperação 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 recuperação 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 recuperação, 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?»

O objecto das questões prejudiciais

19. O pedido prejudicial apresentado pelo Landesgericht Korneuburg suscita duas séries de questões.

20. A primeira série de questões, que compreende as primeira e terceira questões prejudiciais, diz respeito à interpretação do artigo 3.°, n.° 1, da directiva. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se os sacos de plástico com asas, cedidos ao cliente a seu pedido e a título oneroso ou gratuitamente sem pedido expresso do cliente, constituem embalagens na acepção da directiva. Pergunta também o que deve entender-se por produtor, na acepção do mesmo artigo da directiva.

21. A segunda séria de questões, que compreende a segunda e as quarta a sétima questões prejudiciais, diz respeito à compatibilidade do sistema da ARA com o direito comunitário. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se:

— é compatível com o direito comunitário o facto de o gestor de um sistema de recolha de embalagens na Áustria exigir uma retribuição relativamente a sacos de plástico que não se incluem no conceito de «embalagem» na acepção da directiva (segunda questão);

— é compatível com o princípio do «poluidor-pagador», constante da directiva, que a legislação nacional imponha aos fabricantes, aos importadores e aos distribuidores de embalagens a obrigação de recolha, mas não aos consumidores (quarta questão);

— as disposições do Tratado em matéria de concorrência, de livre circulação e sobre o princípio da proporcionalidade se opõem a que o sistema nacional da

ARA configure uma situação de monopólio (quinta, sexta e sétima questões).

Quanto à competência do Tribunal de Justiça

22. A título liminar, analisar-se-á a admissibilidade das questões prejudiciais, que é contestada tanto pela Comissão como pelo Governo austríaco, a vários títulos.

23. Segundo jurisprudência assente, o processo previsto no artigo 234.° CE insere-se no âmbito da cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça [9].

24. A este respeito, recorde-se que, no âmbito da cooperação entre os órgãos jurisdicionais nacionais e o Tribunal de Justiça instituída pelo artigo 234.° CE, compete apenas 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 [10]. Consequentemente, sempre que as questões colocadas sejam relativas à interpretação do direito comunitário, o Tribunal de Justiça é, em princípio, obrigado a decidir [11].

25. No entanto, o Tribunal considera que lhe compete, a fim de verificar a sua própria competência, apreciar as condições em que foi chamado, pelo juiz nacional, a pronunciar-se sobre as questões [12].

26. Foi atendendo a esta missão que o Tribunal considerou não poder pronunciar-se sobre uma questão prejudicial colocada por um órgão jurisdicional nacional, quando é 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 nos processos principais ou ainda quando o problema é hipotético e o Tribunal não dispõe dos elementos de facto e de direito necessários para responder utilmente às questões que lhe são colocadas [13].

9 — V., designadamente, acórdãos de 1 de Dezembro de 1965, Schwarze (16/65, Colect., p. 239) e de 4 de Junho de 2002, Lyckeskog (C-99/00, Colect., p. I-4839, n.° 14).

10 — Acórdão de 9 de Fevereiro de 1995, Leclerc-Siplec (C-412/93, Colect., p. I-179, n.os 8 e segs.). No mesmo sentido, v. também acórdãos de 29 de Novembro de 1978, Pigs Marketing Board (83/78, Colect., p. 821); de 28 de Novembro de 1991, Durighello (C-186/90, Colect., p. I-5773) e de 16 de Julho de 1996, Meilicke (C-83/91, Colect., p. I-4871, n.° 23).

11 — Acórdão de 15 de Dezembro de 1995, Bosman (C-415/93, p. I-4921, n.° 59). V. também acórdãos de 8 de Novembro de 1990, Gmurzynska-Bscher (C-231/89, Colect., p. I-4003, n.° 20); de 5 de Outubro de 1995, Aprile (C-125/94, Colect., p. I-2919, n.os 16 e 17) e de 31 de Março de 2001, PreussenElektra (C-379/98, Colect., p. I-2099, n.° 38).

12 — Acórdão Bosman, já referido (n.° 60). V. também acórdão Meilicke, já referido (n.° 25).

13 — Acórdão Bosman, já referido (n.° 61). V. também acórdão Meilicke, já referido (n.° 32).

27. Nesta última hipótese, importa recordar que a necessidade de se chegar a uma interpretação de direito comunitário que seja útil ao órgão jurisdicional nacional exige que este defina o quadro factual e legal em que se inscrevem as questões que coloca ou que, pelo menos, explique as hipóteses factuais em que assentam essas questões [14].

28. Com efeito, na falta destas indicações, não é possível delimitar o problema concreto de interpretação suscitado em relação a cada uma das disposições do direito comunitário, cuja interpretação é solicitada pelo órgão jurisdicional nacional.

29. O requisito de definição do quadro factual e legal é particularmente relevante no domínio da concorrência, caracterizado por complexas situações de facto e de direito [15].

30. Tal como já se referiu, as questões prejudiciais dividem-se em duas categorias. A primeira categoria diz respeito à interpretação dos conceitos de «embalagem» e de «produtor» constantes da directiva. O Tribunal de Justiça dispõe de informações suficientes para dar resposta a estas questões, cuja admissibilidade não contesto.

31. Ora, em meu entender, a segunda série de questões suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio não preenche os requisitos de admissibilidade. Com efeito, na sua segunda questão, o órgão jurisdicional de reenvio pede ao Tribunal de Justiça que decida se o direito comunitário se opõe a que o gestor de um sistema de recolha de embalagens na Áustria exija uma retribuição por sacos de plástico que não se incluem no conceito de embalagem na acepção da directiva, unicamente pelo facto de estarem identificados com um sinal («der Grüne Punkt») do qual é titular.

No entanto, a questão do órgão jurisdicional de reenvio não define o enquadramento geral, o objectivo da retribuição, as modalidades, o montante ou a periodicidade da retribuição exigida pelo gestor do sistema. O órgão jurisdicional de reenvio também não fornece ao Tribunal de Justiça qualquer indicação sobre o sinal «der Grüne Punkt» e sobre a sua ligação com a retribuição exigida pelo gestor do sistema de recolha de embalagens.

32. As mesmas considerações se impõem no que respeita às outras questões submetidas pelo órgão jurisdicional nacional. Com a sua quarta questão, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se é contrário ao princípio do «poluidor-paga-

14 — V. acórdão de 26 de Janeiro de 1993, Telemarsicabruzzo e o. (C-320/90 a C-322/90, Colect., p. I-393, n.° 6) e, designadamente, as conclusões apresentadas pelo advogado-geral Gulmann (n.os 5 a 21). V. também despachos de 19 de Março de 1993, Banchero (C-157/92, Colect., p. I-1085, n.° 6) e de 9 de Agosto de 1994, La Pyramide (C-378/93, Colect., p. I-3999, n.° 14).

15 — V. despachos Banchero, já referido (n.° 5) e de 28 de Junho de 2000, Laguillaumie (C-116/00, Colect., p. I-4979, n.° 19). V. também acórdão de 13 de Abril de 2000, Lehtonen e Castors Braine (C-176/96, Colect., p. I-2681, n.° 22).

dor», consignado na directiva, que a legislação nacional imponha a obrigação de recolha aos fabricantes, aos importadores e aos distribuidores de embalagens, mas não aos consumidores. No entanto, o despacho de reenvio não contém informações factuais e legais sobre os diferentes regimes de obrigações em causa nem sobre o estatuto dos diferentes agentes económicos (precisamente os fabricantes, os importadores e os consumidores), susceptíveis de permitir ao Tribunal de Justiça dar uma resposta em relação ao princípio do «poluidor-pagador».

33. Com as suas quinta a sétima questões, o órgão jurisdicional nacional solicita ao Tribunal de Justiça que aprecie o sistema de recolha e de valorização gerido pela sociedade ARA, face às regras de concorrência, às liberdades fundamentais e ao princípio da proporcionalidade. No entanto, no despacho de reenvio, o órgão jurisdicional não forneceu qualquer informação sobre o sistema nacional de recolha e de valorização instituído pela República da Áustria, ou seja, o sistema gerido pela sociedade ARA. 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.

34. Nestes termos, proponho que o Tribunal de Justiça julgue inadmissíveis a segunda e as quarta a sexta questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio. Consequentemente, limitar-me-ei à primeira e terceira questões do despacho de reenvio.

Quanto ao mérito

35. Com a primeira questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça no sentido de saber se os sacos de plástico com asas entregues aos clientes numa loja, gratuitamente ou a título oneroso, constituem embalagens na acepção do artigo 3.°, n.° 1, da directiva.

36. Com a terceira questão, o órgão jurisdicional de reenvio interroga o Tribunal de Justiça sobre a definição do conceito de «produtor» na acepção do artigo 3.°, n.° 1, da directiva. Há que determinar se o produtor é 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, se este deve ser considerado como material de embalagem.

37. Analisarei conjuntamente os conceitos de «embalagem» e de «produtor», pois o conceito de «produtor» está contido no conceito de «embalagem» e não pode ser considerado isoladamente. De acordo com os métodos de interpretação utilizados pelo Tribunal de Justiça [16], analisarei a redacção, a economia e os objectivos da directiva, a fim de se dar resposta ao órgão jurisdicional de reenvio.

16 — V., designadamente, acórdãos de 23 de Março de 2000, Berliner Kindl Brauerei (C-208/98, Colect., p. I-1741) e de 12 de Outubro de 2000, Cooke (C-372/98, Colect., p. I-8683).

38. Note-se que esta é primeira vez que o Tribunal de Justiça é solicitado a interpretar o conceito de «embalagem» na acepção do artigo 3.°, n.° 1, da directiva.

A redacção do artigo 3.°, n.° 1, da directiva

39. Da leitura do artigo 3.°, n.° 1, da directiva, decorre que o conceito de «embalagem» implica que estejam preenchidas duas condições cumulativas. Em primeiro lugar, o produto deve preencher as condições do primeiro parágrafo da definição geral. Em segundo lugar, deve estar englobado numa ou mais das três categorias definidas no artigo 3.°, n.° 1, alíneas a), b) e c).

40. A definição geral do conceito de «embalagem» prevê que esta pode consistir em quaisquer materiais utilizados para conter, proteger, entregar e apresentar mercadorias determinadas, desde o produtor até ao consumidor ou utilizador. A esta definição acresce uma precisão que alarga o conceito de «embalagem» na acepção da directiva, pois, nos termos do segundo período do artigo 3.°, n.° 1, «todos os artigos 'descartáveis' utilizados para os mesmos fins devem ser considerados embalagens».

41. Em minha opinião, o elenco das funções possíveis da embalagem (transporte, protecção e apresentação) não está formulado de modo a que tais funções sejam cumulativas, mas enumerativas. É certo que o legislador utilizou a conjunção «e» no enunciado das diferentes finalidades da embalagem, o que, numa interpretação literal da frase, poderia levar a pensar que o enunciado é cumulativo. No entanto, como se verá, segundo uma interpretação sistemática e teleológica, a vontade do legislador foi claramente o oposto. Portanto, parto do princípio de que essas funções são enumerativas.

42. Tal como se encontra formulada, esta primeira parte da definição, especialmente a segunda frase, permite abranger um vasto campo, *ratione materiae*. Portanto, há que apurar se os sacos de plástico com asas entregues aos clientes numa loja, como os que estão em causa no processo principal, estão englobados na primeira parte da definição constante do artigo 3.°, n.° 1, da directiva.

43. Os sacos «Merkur» e «Fürnkranz» são entregues aos clientes nas lojas, a fim de estes aí colocarem as suas compras. Os sacos destinam-se a conter mercadorias e a protegê-las e são utilizados para transportar as mercadorias adquiridas, desde a loja até ao lugar da sua utilização. Permitem agrupar todas as mercadorias e transportá-las mais facilmente, evitando danificá-las.

44. Após esta utilização, os sacos são quase sistematicamente descartados, vazios ou cheios de lixo. No entanto, não me parece pertinente atender às possíveis utilizações secundárias destes sacos como a sua utilização como sacos para lixo, a fim de considerar uma qualificação diferente. Verifica-se, assim, que os sacos de plástico com asas estão englobados no segundo período da definição geral constante do artigo 3.°, n.° 1, da directiva, que refere todos os artigos «descartáveis».

45. De acordo com uma interpretação estritamente literal, entendo que a definição do conceito de embalagem constante do artigo 3.°, n.° 1, primeira parte, da directiva, é susceptível de englobar os sacos de plástico com asas entregues a um cliente numa loja. Veremos seguidamente se, na interpretação literal, os sacos de plástico com asas também são abrangidos pela segunda parte da definição do conceito de «embalagem».

46. Como já tive ocasião de referir, o artigo 3.°, n.° 1, da directiva, prevê que, para um produto ter a qualificação de embalagem, é necessário não só que preencha a condição geral já referida, mas também que esteja englobado numa das três categorias de embalagens definidas com carácter limitativo.

47. Essas categorias são a embalagem de venda, a embalagem grupada e a embalagem de transporte. Segundo dispõe o artigo 3.°, n.° 1, alínea c), da directiva, embalagem de transporte é qualquer embalagem concebida com o objectivo de facilitar a movimentação e o transporte de mercadorias a fim de evitar danificá-las.

48. Ora, como se viu, os sacos de plástico com asas permitem aos clientes tornar mais fácil o transporte das suas compras, exactamente no sentido apontado pelo artigo 3.°, n.° 1, alínea c), da directiva. Como já referi, a finalidade dos sacos de plástico com asas é, precisamente, facilitar a movimentação e o transporte das mercadorias compradas, evitando danificá-las.

49. Em minha opinião, a utilização dos sacos de plástico com asas, em causa no processo principal, corresponde à última categoria de embalagens, que é a embalagem de transporte.

50. Por conseguinte, os sacos «Merkur» e «Fürnkranz» são embalagens de transporte, na acepção do artigo 3.°, n.° 1, alínea c), da directiva.

51. Por último, o órgão jurisdicional de reenvio observa que, nos termos do artigo 3.°, n.° 1, da directiva, o requisito de que este transporte se faça desde o

produtor até ao consumidor pode suscitar dúvidas quanto a saber quem é o produtor. Este último é o produtor das mercadorias compradas, a pessoa que estabelece a ligação entre as mercadorias compradas e a embalagem (no caso, a sociedade Caropack), ou quem fabrica o produto destinado a ser utilizado como embalagem (no caso, a Plato Plastik)? Em minha opinião, só é possível responder atendendo à definição de embalagem, pois essa definição inclui o conceito de «produtor».

52. Como até agora se viu, segundo uma interpretação literal do artigo 3.°, n.° 1, da directiva, a definição do conceito de «embalagem» assenta nas finalidades do referido conceito: transporte, protecção e apresentação. Ora, o conceito de produtor é utilizado para definir uma das funções da embalagem, que é a de permitir a movimentação e o transporte das mercadorias desde o produtor, ou seja, o fabricante das mercadorias, até ao consumidor ou utilizador das mercadorias.

53. Por conseguinte, em minha opinião, deve ser considerado produtor aquele que fabrica as mercadorias para as quais a embalagem será posteriormente necessária. O produtor pode vender as suas mercadorias directamente aos consumidores ou indirectamente, através de um distribuidor, mas isso não altera a finalidade da embalagem e, por conseguinte, a sua definição.

54. Da definição geral do conceito de «embalagem» constante do artigo 3.°, n.° 1, da directiva, decorre, por conseguinte, que os sacos de plástico com asas entregues a um cliente numa loja devem ser considerados embalagens.

55. Esta conclusão parece-me conforme com a economia da directiva.

A economia da directiva

56. A posição do artigo 3.° no sistema da directiva evidencia que se trata de um dos seus primeiros artigos fundamentais, dos quais constam o objecto, o âmbito de aplicação da directiva e as definições dos seus conceitos mais importantes.

57. A directiva começa por apresentar as definições de «embalagens» e de «resíduos de embalagens» para as quais prevê que os Estados-Membros tomem as medidas de prevenção de formação de resíduos de embalagens e criem sistemas de recuperação, de recolha e de valorização desses resíduos de embalagens.

58. A directiva define também os requisitos essenciais relativos à composição e à natureza reutilizável e valorizável das embalagens e dos resíduos de embalagens, que estas devem preencher.

59. Ora, como se viu, o quinto considerando [17] e o artigo 2.º da directiva visam abranger de forma ampla todas as embalagens colocadas no mercado na Comunidade.

60. Neste contexto, em relação à economia da directiva, a redacção do artigo 3.º, n.º 1, é inequívoca. Ao contrário das observações da Plato Plastik e da Caropack, convém entender a definição no mais amplo sentido possível [18].

61. Nestes termos, os sacos de plástico com asas, em causa no litígio do processo principal, devem ser considerados embalagens tanto numa interpretação literal do artigo como na interpretação sistemática da directiva.

62. Esta conclusão também me parece conforme com os objectivos da directiva.

Os objectivos da directiva

63. Como se sabe, a directiva prossegue um duplo objectivo. Por um lado, visa garantir um elevado nível de protecção do ambiente e, por outro, assegurar o funcionamento do mercado interno e evitar entraves ao comércio e distorções e restrições de concorrência na Comunidade [19].

64. Para tanto, a directiva prevê a harmonização das disposições e medidas nacionais relativas à gestão das embalagens e dos resíduos de embalagens [20]. Além disso, aponta a necessidade de reduzir a quantidade global de embalagens, tendo como prioridade evitar a proliferação dos resíduos de embalagens [21].

65. Para alcançar estes objectivos, a directiva prevê, nomeadamente, que os Estados-Membros criem sistemas de recolha e de valorização das embalagens e dos resíduos de embalagens, conformes com as regras comunitárias de não discriminação, de liberdade de circulação e de livre concorrência [22].

17 — «Considerando que a presente directiva deve abranger todo o tipo de embalagens em circulação no mercado [...]».

18 — V., neste sentido, as observações do Governo da República Francesa (n.os 7 e 9).

19 — Primeiro considerando.

20 — *Idem.*

21 — Sétimo considerando.

22 — Décimo oitavo considerando e artigo 7.º da directiva.

66. Ora, uma interpretação estrita do conceito de «embalagem» não evita a multiplicação das embalagens e dos resíduos de embalagens.

67. É sabido que os sacos de plástico com asas se tornaram bens de consumo quotidiano. Os consumidores de todo o mundo utilizam esses sacos após terem efectuado as compras numa loja, para aí colocarem as suas compras e para as transportarem mais facilmente desde a loja até às suas casas ou até ao local de consumo.

68. No entanto, esta utilização tão generalizada dos sacos de plástico na vida quotidiana gera um sério problema ambiental, não só devido ao grande número de sacos de plástico em circulação (vários milhares de milhões) mas sobretudo porque estes sacos têm uma duração muito longa [23]. Assim, para evitar a grave poluição que geram, certos Estados decidiram proibir a sua utilização [24].

69. Sabe-se que os sacos de plástico com asas são produtos que também todos os consumidores da comunidade europeia utilizam diariamente, em número muito elevado.

70. Se os sacos de plástico com asas forem excluídos do conceito de «embalagem», a realização dos objectivos da directiva (gerir as embalagens) fica limitada, pois os sacos serão ignorados pelos sistemas nacionais de recolha e de valorização das embalagens e resíduos de embalagens. Em consequência, sem o enquadramento da directiva, esses sacos, descartados em grande número, continuarão a ter o mesmo efeito negativo no ambiente.

71. Ora, a exclusão dos sacos de plástico com asas do âmbito de aplicação da directiva levaria a que não estivessem abrangidos pelo objectivo prioritário desta, que é a diminuição da quantidade de embalagens e que constitui o meio mais eficaz de prevenir os efeitos nocivos dos sacos de plástico no ambiente.

72. Da interpretação literal, sistemática e teleológica do artigo 3.°, n.° 1, da directiva, decorre que os sacos de plástico com asas são embalagens.

73. O órgão jurisdicional de reenvio interroga também o Tribunal de Justiça quanto

23 — Há quem refira 100 a 400 anos, ou mesmo mais. Na falta de um estudo fiável sobre esta matéria, todos estão de acordo em dizer que é mais extenso do que o período de vida humana.

24 — É o caso de Taiwan, onde são distribuídos diariamente 16 milhões de sacos de plástico. A Córsega realiza, na primavera de 2003, um referendo para substituir os sacos de plástico nos supermercados da ilha de Beauté.

à questão de saber se se deve atender ao facto de o cliente adquirir o saco ou o receber gratuitamente.

74. Note-se que, no seu artigo 3.°, a directiva não indica que tais critérios sejam importantes para a qualificação de um produto como embalagem. Segundo a definição de conceito de «embalagem» constante da directiva, o facto de uma embalagem ser entregue mediante o pagamento de uma quantia ou gratuitamente não é relevante.

75. Em minha opinião, a utilização e a função dos sacos de plástico com asas não mudam consoante estes sejam entregues aos clientes gratuitamente ou a título oneroso. Trata-se simplesmente de uma opção comercial do estabelecimento que cede ou vende esses sacos. Mas essa opção não tem influência na interpretação do conceito de «embalagem» e na conclusão de que os sacos de plástico com asas são utilizados para transportar as compras feitas pelos clientes e devem ser considerados embalagens, na acepção da directiva.

76. Em vista das considerações que antecedem, proponho ao Tribunal de Justiça que interprete o artigo 3.°, n.° 1, no sentido que os sacos de plástico com asas entregues aos clientes numa loja, gratuitamente ou a título onerosos, são embalagens.

Quanto às outras questões

77. Com a sua primeira questão subsidiária, o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se a resposta à primeira questão é diferente na hipótese de a interpretação incidir em diferentes versões linguísticas do artigo 3.°, n.° 1, da directiva.

78. Ora, segundo jurisprudência constante, as diferentes versões linguísticas de um texto 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 [25].

79. Seja como for, segundo a interpretação literal, sistemática e teleológica do

25 — V., designadamente, acórdãos de 27 de Outubro de 1977, Bouchereau (30/77, Recueil, p. 1999, n.° 14); de 19 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); de 13 de Abril de 2000, W. N. (C-420/98, Colect., p. I-2847, n.° 21) e de 9 de Janeiro de 2003, Givane e o. (C-257/00, Colect., p. I-345, n.° 37).

artigo 3.°, n.° 1, da directiva, os sacos de plástico com asas devem ser englobados no conceito de «embalagem». As divergências linguísticas são irrelevantes.

80. A segunda questão subsidiária não exige resposta, pois foi colocada apenas para a hipótese de a resposta à primeira questão ser negativa, a saber, que os sacos de plástico com asas não são embalagens.

Conclusão

81. Em vista das considerações que antecedem, proponho ao Tribunal de Justiça que declare o seguinte:

«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 em plástico com asas, entregues a um cliente numa loja, gratuitamente ou a título oneroso, são embalagens na acepção da directiva. O conceito de produtor, na acepção do referido artigo, refere-se ao produtor das mercadorias, com exclusão do fabricante dos produtos de embalagens.»