ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)
15 de Fevereiro de 1996 *

No processo C-209/94 P,

Buralux SA, Satrod SA e Ourry SA, representadas por Pierrot Schiltz, advogado no foro de Luxemburgo, Jean-Claude Fourgoux e Christian Huglo, advogados no foro de Paris, com domicílio escolhido no Luxemburgo no escritório de Pierrot Schiltz, 4, rue Béatrix de Bourbon,

recorrentes,

que tem por objecto um recurso do despacho proferido pelo Tribunal de Primeira Instância das Comunidades Europeias em 17 de Maio de 1994, Buralux, Satrod e Ourry/Conselho da União Europeia (T-475/93, não publicado na Colectânea), que visa a anulação daquele despacho,

sendo recorrido:

Conselho da União Europeia, representado por Arthur Alan Dashwood, director no Serviço Jurídico, e Bjarne Hoff-Nielsen, consultor jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

* Língua do processo: francês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção),

composto por: C. N. Kakouris, presidente de secção, G. Hirsch, G. F. Mancini, F. A. Schockweiler e P. J. G. Kapteyn (relator), juízes,

advogado-geral: C. O. Lenz,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 23 de Novembro de 1995,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 15 de Julho de 1994, as sociedades Buralux, Satrod e Ourry (a seguir «recorrentes») interpuseram, nos termos do artigo 49.° do Estatuto CE do Tribunal de Justiça, recurso do despacho do Tribunal de Primeira Instância de 17 de Maio de 1994, Buralux SA, Satrod SA e Ourry SA/Conselho (T-475/93, não publicado na Colectânea), na medida em que julgou inadmissível o recurso que tinha por objecto, por um lado, a anulação do artigo 4.°, n.° 3, alínea a), i), do Regulamento (CEE) n.° 259/93 do Conselho, de 1 de Fevereiro de 1993, relativo à fiscalização e ao controlo das transferências de resíduos no interior, à entrada e à saída da Comunidade (JO L 30, p. 1, a seguir «Regulamento n.° 259/93»), e, por outro, a declaração da responsabilidade extracontratual da Comunidade e a reparação do prejuízo que as recorrentes consideram ter sofrido.

2 Resulta da matéria de facto apurada pelo Tribunal de Primeira Instância que as recorrentes são três empresas que efectuam a recolha, o transporte e a eliminação de resíduos domésticos provenientes da Alemanha e exportados para França, e que trabalham concertadamente: enquanto a Buralux celebra contratos de recolha e evacuação de resíduos domésticos, a Ourry encarrega-se do seu transporte e a Satrod explora as instalações francesas de resíduos (n.° 1).

3 Foi nestas condições que a Buralux celebrou contratos (na maior parte em 1990) com diversas colectividades públicas alemãs, com a duração de cinco anos, renováveis (n.° 2).

4 Contudo, a importação de resíduos domésticos em França terminou com a aprovação do Decreto francês n.° 92-798, de 18 de Agosto de 1992, que altera e completa o Decreto n.° 90-267, de 23 de Março de 1990, relativo à importação, à exportação e ao trânsito de resíduos nocivos. Por força do novo texto do artigo 34-1 deste decreto, a importação de resíduos domésticos para eliminação é proibida, salvo certas derrogações (n.° 3).

5 Em 1 de Fevereiro de 1993, o Conselho aprovou o Regulamento n.° 259/93, que cria um regime uniforme e completo de transferências de todos os tipos de resíduos, perigosos ou não, não só entre os Estados-Membros como entre a Comunidade e países terceiros. O título II deste regulamento respeita às transferências de resíduos entre os Estados-Membros, dispondo-se no artigo 4.°, n.° 3, alínea a), i):

«Para aplicar os princípios da proximidade, da prioridade da valorização e da auto-suficiência a nível comunitário e nacional, em conformidade com a Directiva 75/442/CEE [do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129)], os Estados-Membros podem adoptar disposições, de acordo com o Tratado, para proibir de um modo geral ou parcial as transferências de resíduos ou levantar sistematicamente objecções a essas transferências. Essas medidas serão imediatamente notificadas à Comissão, que desse facto dará conhecimento aos outros Estados-Membros.»

6 Entendendo que esta disposição tinha por objectivo «legalizar» o decreto francês em direito comunitário, as recorrentes interpuseram para o Tribunal de Primeira Instância um recurso baseado no quarto parágrafo do artigo 173.° do Tratado CE, para obter a sua anulação, e uma acção por responsabilidade extracontratual nos termos dos artigos 178.° e 215.° do mesmo Tratado.

Despacho do Tribunal de Primeira Instância

7 Em 17 de Maio de 1994, o Tribunal de Primeira Instância proferiu um despacho, nos termos do artigo 111.° do seu Regulamento de Processo, em que julgou o recurso inadmissível.

8 Depois de ter recordado a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça relativamente à admissibilidade de recursos de anulação interpostos por particulares, o Tribunal de Primeira Instância declarou que «o artigo 4.°, n.° 3, alínea a), i), do Regulamento n.° 259/93, ao prever que os Estados-Membros podem adoptar disposições para proibir de um modo geral ou parcial as transferências de resíduos ou levantar sistematicamente objecções a essas transferências, para aplicar os princípios da proximidade, da prioridade da valorização e da auto-suficiência a nível comunitário e nacional, tem por único objectivo a definição do âmbito em que os Estados-Membros podem criar restrições às transferências de resíduos. Nestas circunstâncias, os efeitos jurídicos que é susceptível de produzir afectam categorias de pessoas consideradas de modo geral e abstracto» (n.° 23).

9 O Tribunal de Primeira Instância julgou que, em consequência, «a disposição em litígio só afecta as recorrentes na sua qualidade objectiva de operadores económicos no sector da gestão e do transporte de resíduos, nos mesmos termos que qualquer outro operador que se encontre em situação idêntica, e que, em consequência, as recorrentes não são individualmente afectadas» (n.° 24). O Tribunal decidiu que, nestas condições, e sem ser necessário verificar se a disposição em causa do Regulamento n.° 259/93 dizia directamente respeito às recorrentes, o recurso devia ser julgado inadmissível, na medida em que tinha por objectivo a anulação da referida disposição (n.° 25).

10 Quanto ao pedido fundado em responsabilidade extracontratual, baseado nos artigos 178.° e 215.° do Tratado, o Tribunal de Primeira Instância salientou que o artigo 38.°, n.° 1, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, aplicável no momento da interposição do recurso, exige que a petição inicial contenha o objecto do litígio e a exposição sumária dos fundamentos do pedido (n.° 30). Tendo verificado que nem a petição nem a réplica continham qualquer justificação para o montante das indemnizações pedidas por qualquer das recorrentes (n.° 31), o Tribunal julgou também inadmissível esta parte do recurso (n.° 32).

Fundamentos e argumentos das partes contra o despacho do Tribunal de Primeira Instância

11 Em apoio do recurso de anulação baseado no artigo 173.° do Tratado, as recorrentes apresentam três argumentos para demonstrar que o Tribunal de Primeira Instância não teve razão ao considerar que o artigo 4.°, n.° 3, alínea a), i), do Regulamento n.° 259/93 (a seguir «disposição em litígio») não lhes dizia directa e individualmente respeito.

12 Para começar, ao considerar a disposição em litígio «um quadro de acção» dirigido a categorias de pessoas gerais e abstractas, o Tribunal de Primeira Instância deu-lhe uma interpretação errada. Esta disposição permite aos Estados-Membros a tomada de medidas precisas, a qualquer momento e sem justificação, num domínio sensível como a proibição de importação de resíduos provenientes de outros Estados-Membros. Implica assim consequências económicas e financeiras desastrosas para as recorrentes, que são os únicos operadores a assegurar transportes de resíduos da Alemanha para França, constituindo aqueles transportes a sua actividade principal.

13 De seguida, o Tribunal recorrido recusou-se, erradamente, a aplicar aos factos do presente processo a jurisprudência Piraiki-Patraiki e o./Comissão (acórdão de 17 de Janeiro de 1985, 11/82, Recueil, p. 207). As recorrentes, tal como as recorrentes naquele processo, tinham celebrado, antes da adopção do acto em litígio, contratos cuja execução devia ter lugar durante o período de aplicação do acto.

14 Finalmente, ao não ter suficientemente em conta as circunstâncias de facto do presente litígio, o Tribunal de Primeira Instância ignorou o conceito de interesse em agir e o direito das recorrentes a recurso jurisdicional contra os actos das instituições comunitárias.

15 Quanto ao pedido com base em responsabilidade extracontratual, baseado nos artigos 178.° e 215.° do Tratado, as recorrentes censuram ao Tribunal de Primeira Instância tê-lo julgado inadmissível por inexistência de demonstração precisa do montante do prejuízo alegado, uma vez que a existência do prejuízo é incontestável e que o seu montante pode ser apurado a partir de todas as facturas cuja soma permite determinar o volume de negócios das recorrentes.

16 Na contestação, o Conselho sustenta, a título principal, que o presente recurso é manifestamente inadmissível e, subsidiariamente, que é improcedente.

17 Quanto ao recurso de anulação, a disposição em litígio do Regulamento n.° 259/93 deve ser analisada, antes de mais, como uma disposição geral de natureza normativa, que tem por destinatários todos os Estados-Membros e não se aplica, portanto, individualmente aos operadores actuais ou futuros.

18 O Conselho considera, seguidamente, que o Tribunal de Justiça só se decidiu pela admissibilidade no acórdão Piraiki-Patraiki e o./Comissão, já referido, devido à presença de uma série de particularidades. No presente caso, não se pode aplicar o mesmo raciocínio.

19 Finalmente, o Conselho sublinha, quanto aos actos normativos das instituições comunitárias, que os particulares podem sempre impugnar as decisões nacionais tomadas em aplicação daqueles actos perante os tribunais nacionais, os quais

podem, nos termos do artigo 177.° do Tratado CE, pedir ao Tribunal de Justiça que se pronuncie sobre a sua validade.

20 Quanto ao pedido fundado em responsabilidade extracontratual, o Conselho considera que a simples apresentação de facturas não permite demonstrar a existência de prejuízo nem avaliar o montante das indemnizações pedidas.

Apreciação do Tribunal de Justiça

21 Quanto à parte do recurso relativa à decisão do Tribunal de Primeira Instância de julgar inadmissível o pedido fundado em responsabilidade extracontratual, basta verificar que a questão de saber se o montante das indemnizações pedidas por cada uma das recorrentes ficou suficientemente demonstrado na petição e na réplica implica uma apreciação dos factos que não cabe na competência do Tribunal de Justiça, a qual apenas tem por objecto verificar o respeito das normas de direito pelo despacho impugnado.

22 Quanto aos argumentos invocados contra a decisão do Tribunal de Primeira Instância de julgar inadmissível o recurso de anulação, é necessário verificar se aquele Tribunal teve razão ao considerar que a disposição em litígio do Regulamento n.° 259/93 não dizia directamente respeito às partes.

23 Nos termos do quarto parágrafo do artigo 173.° do Tratado, qualquer pessoa singular ou colectiva pode interpor recurso das decisões que, embora tomadas sob a forma de regulamento, lhe digam directa e individualmente respeito.

24 Resulta de jurisprudência constante que a possibilidade de determinar, com maior ou menor precisão, o número ou mesmo a identidade dos sujeitos de direito a quem uma medida se aplica, como a disposição em litígio do Regulamento n.° 259/93, não implica de modo algum que se deva considerar que essa medida lhes diz individualmente respeito, desde que se verifique que esta aplicação se faz devido a uma situação objectiva de direito ou de facto definida pelo acto em causa (v., por exemplo, acórdão de 15 de Junho de 1993, Abertal e o./Conselho, C-264/91, Colect., p. I-3265, n.° 16, e despacho de 24 de Maio de 1993, Arnaud e o./Conselho, C-131/92, Colect., p. I-2573, n.° 13).

25 Para que esses sujeitos possam ser considerados como individualmente afectados, é necessário que sejam atingidos na sua posição jurídica devido a uma situação de facto que os caracterize em relação a qualquer outra pessoa e os individualize de forma idêntica à de um destinatário (v., nomeadamente, o acórdão de 24 de Fevereiro de 1987, Deutz und Geldermann/Conselho, 26/86, Colect., p. 941, n.° 9).

26 No n.° 23 do despacho impugnado, o Tribunal de Primeira Instância salientou, com razão, que a disposição em litígio do Regulamento n.° 259/93 tem por único objectivo determinar o âmbito dentro do qual os Estados-Membros podem criar restrições às transferências de resíduos e que, nestas circunstâncias, os efeitos jurídicos que é susceptível de produzir dizem respeito a categorias de pessoas consideradas de modo geral e abstracto.

27 Com efeito, a disposição em litígio autoriza todos os Estados-Membros, e não só a República Francesa, a tomar medidas de proibição geral ou parcial ou de levantamento sistemático de objecções relativamente às transferências de resíduos, desde que se destinem a aplicar os princípios da proximidade, da prioridade da valorização e da auto-suficiência a nível comunitário e nacional, em conformidade com a Directiva 75/442, já referida.

28 Resulta do exposto que aquela disposição só diz respeito às recorrentes na sua qualidade objectiva de operadores económicos no sector da transferência de resíduos entre os Estados-Membros, nos mesmos termos que qualquer outro operador

económico que actue naquele sector, e que o Tribunal de Primeira Instância, ao declarar que, em consequência, as recorrentes não são individualmente afectadas, não cometeu qualquer erro de direito.

29 Esta conclusão não é posta em causa pelo facto de as recorrentes serem praticamente os únicos operadores que asseguram o transporte de resíduos da Alemanha para França. Tal circunstância não permite caracterizar as recorrentes em relação a qualquer outro operador face à disposição em litígio, que se aplica de modo geral às transferências de resíduos entre todos os Estados-Membros, sem distinção.

30 Quanto à alegada ignorância pelo Tribunal de Primeira Instância do acórdão Piraiki-Patraiki e o./Comissão, já referido, deve recordar-se que a situação na origem daquela decisão se distingue nitidamente da do presente caso.

31 O Tribunal de Justiça só reconheceu, no acórdão Piraiki-Patraiki e o./Comissão, que as empresas eram individual e directamente afectadas perante uma série de particularidades, depois de ter declarado que o simples facto de ter a qualidade de exportador para França não bastava às recorrentes para demonstrar que a decisão impugnada lhes dizia individualmente respeito.

32 Antes de mais, o acórdão citado, diferentemente do que sucede no presente caso, respeitava a uma decisão da Comissão que autorizava, nos termos do n.° 3 do artigo 130.° do Acto relativo às condições de adesão da República Helénica e às adaptações dos Tratados (JO 1979, L 291, p. 17), um só Estado-Membro a tomar medidas de protecção temporárias relativas à importação para esse Estado de certos produtos provenientes de um só dos outros Estados-Membros.

33 Seguidamente, o Tribunal de Justiça só decidiu no sentido da admissibilidade do recurso depois de ter verificado, no n.° 28 daquele acórdão e ao apreciar o mérito da causa, que a Comissão estava obrigada, por força do n.° 3 do artigo 130.° do acto de adesão, a informar-se sobre as repercussões negativas que a sua decisão era susceptível de ter sobre a economia do Estado-Membro em causa, bem como para as empresas interessadas, e que, neste quadro, deviam ser também tomados em consideração, na medida do possível, os contratos que essas empresas, contando com a manutenção da liberdade de trocas intercomunitárias, teriam celebrado e cuja execução seria impedida, total ou parcialmente, pela decisão de autorização das medidas de protecção.

34 Foi devido à existência de tal obrigação da Comissão que, no n.° 31 do acórdão, se declarou que as empresas titulares de tais contratos deviam ser consideradas individualmente afectadas, para efeitos de admissibilidade do recurso, enquanto membros de um círculo restrito de operadores económicos identificados ou identificáveis pela Comissão e especialmente afectadas pela decisão em causa devido aos referidos contratos.

35 Quanto ao argumento das recorrentes de que a jurisprudência comunitária, demasiado estrita, não dá protecção efectiva aos operadores económicos quando são lesados em direitos resultantes do Tratado, como a aplicação plena do princípio da liberdade de circulação de mercadorias, deve observar-se que, de acordo com o procedimento previsto nos artigos 3.° a 5.° do Regulamento n.° 259/93, as transferências de resíduos de um Estado-Membro para outro devem ser objecto de notificação prévia pela pessoa singular ou colectiva que se proponha transferir ou mandar transferir os resíduos à autoridade competente indicada pelo Estado-Membro de destino. Esta autoridade deverá, no prazo de trinta dias a contar do envio do aviso de recepção ao notificante, tomar a decisão de autorizar o transporte, com ou sem condições, ou de o recusar.

36 Nestas circunstâncias, não se exclui a possibilidade de, em apoio de um recurso de uma decisão de recusa no quadro da disposição em litígio do Regulamento n.° 259/93, as recorrentes invocarem a ilegalidade daquela disposição, obrigando

assim o tribunal nacional a pronunciar-se sobre o conjunto das acusações formuladas com esta base, após apresentação ao Tribunal de Justiça de um pedido de apreciação, a título prejudicial, da sua validade.

37 Resulta do conjunto das considerações expostas que os fundamentos apresentados pelas recorrentes não são procedentes, pelo que deve ser negado provimento ao recurso.

Quanto às despesas

38 Por força do disposto no n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo as recorrentes sido vencidas, há que condená-las nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Sexta Secção)

decide:

1) **É negado provimento ao recurso.**

2) **As recorrentes são condenadas nas despesas.**

Kakouris Hirsch

Mancini Schockweiler Kapteyn

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 15 de Fevereiro de 1996.

O secretário

R. Grass

O presidente da Sexta Secção

C. N. Kakouris