ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
17 de Maio de 1994 *

No processo C-41/93,

República Francesa, representada por Edwige Belliard, directora adjunta na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e Catherine de Salins, conselheira dos Negócios Estrangeiros no mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 9, boulevard du Prince Henri,

recorrente,

contra

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Denise Sorasio, consultora jurídica, e Virginia Melgar, funcionária nacional colocada à disposição do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

recorrida,

apoiada por

República Federal da Alemanha, representada por Ernst Röder, Ministerialrat no Ministério Federal da Economia, e Roberto Hayder, Regierungsdirektor no mesmo

* Língua do processo: francês.

ministério, na qualidade de agentes, Bundesministerium für Wirtschaft, Villemombler Str. 76, D-W-5300, Bona,

e

Reino da Dinamarca , representado por Jørgen Molde, consultor jurídico no Ministério dos Negócios Estrangeiros, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Dinamarca, 4, boulevard Royal,

intervenientes,

que tem por objecto a anulação da decisão da Comissão de 2 de Dezembro de 1992, baseada no artigo 100.°-A, n.° 4, do Tratado CEE, que confirma a regulamentação alemã relativa à proibição do pentaclorofenol (JO C 334, p. 8),

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida e M. Díez de Velasco, presidentes de secção. R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse, M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn (relator) e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: G. Tesauro
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 7 de Dezembro de 1993, em que a Comissão esteve representada por Jean-Louis Dewost, director-geral do Serviço Jurídico, e Virginia Melgar, na qualidade de agentes,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 26 de Janeiro de 1994,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição entrada na Secretaria do Tribunal em 9 de Fevereiro de 1993, a República Francesa, ao abrigo do artigo 173.°, primeiro parágrafo, do Tratado CEE, pediu a anulação da decisão da Comissão de 2 de Dezembro de 1992, baseada no artigo 100.°-A, n.° 4, do mesmo Tratado, que confirma a regulamentação alemã relativa à proibição do pentaclorofenol (JO C 334, p. 8).

2 O pentaclorofenol (a seguir «PCF») é uma substância química utilizada como agente de tratamento da madeira, de impregnação dos têxteis industriais e de esterilização dos solos, como bactericida no curtume de peles e na indústria de pasta de papel, e ainda no tratamento das águas industriais. O PCF é tóxico para o homem por via oral, respiratória e dérmica; é também muito tóxico para o ambiente aquático. A sua utilização está sujeita a diversas restrições em mais de trinta países.

Em 1987, em conformidade com a Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO L 109, p. 8; EE 13 F14 p. 34), a República Federal da Alemanha notificou à Comissão um projecto de regulamento que limitava a 0,5% o teor de PCF nos preparados destinados ao tratamento da madeira.

4 Em resposta a esta notificação, a Comissão indicou que estava a preparar uma directiva nessa matéria e pediu ao Governo alemão que atrasasse em doze meses a aplicação do regulamento.

5 Em 20 de Abril de 1988, a Comissão apresentou uma proposta de directiva do Conselho que altera pela nona vez a Directiva 76/769/CEE relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (JO C 117, p. 14). Esta proposta limitava a 0,1% em massa o teor em PCF das substâncias e preparações colocadas no mercado e previa derrogações em três casos taxativamente enumerados.

6 Em 12 de Dezembro de 1989, a República Federal da Alemanha aprovou o Pentachlorphenolverbotsverordnung (regulamento relativo à proibição do pentaclorofenol, *Bundesgesetzblatt*, 1989, I, p. 2235), que entrou em vigor em 23 de Dezembro de 1989.

7 Nos termos do seu § 1, n.° 1, este regulamento aplica-se ao pentaclorofenol, ao pentaclorofenolato de sódio e aos outros sais e compostos de pentaclorofenol, aos preparados que contenham globalmente mais de 0,01% dessas substâncias e aos produtos que, após serem tratados com esses preparados, contenham essas substâncias numa concentração que exceda 5mg/kg (ppm).

8 Por força do § 2, n.° 1, do mesmo regulamento, é proibido fabricar, comercializar ou utilizar, para fins comerciais ou industriais, no âmbito de qualquer empresa económica ou que empregue trabalhadores, as substâncias referidas no § 1, n.° 1. As excepções a esta proibição só dizem respeito ao fabrico e utilização do PCF e seus compostos que intervêm na síntese de outras substâncias ou se apresentam como

um subproduto, ou que se destinam exclusivamente a fins de investigação ou de experimentação científica, quando esteja garantida a eliminação sem risco dos resíduos e quando tenham sido tomadas medidas de segurança suficientes para proteger os trabalhadores e o ambiente. Estas derrogações foram sujeitas a uma autorização da administração.

9 Em 21 de Março de 1991, o Conselho adoptou, com base no artigo 100.°-A do Tratado, a Directiva 91/173/CEE, que altera pela nona vez a Directiva 76/769/CEE, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros respeitantes à limitação da colocação no mercado e da utilização de algumas substâncias e preparações perigosas (JO L 85, p. 34, a seguir «Directiva 91/173»). Entre as substâncias perigosas referidas pela directiva consta o PCF. Quatro governos, entre os quais o alemão, votaram contra a aprovação da directiva.

10 O artigo 1.° da directiva modifica o Anexo I da Directiva 76/769/CEE (JO L 262, p. 201; EE 13 F5 p. 208), acrescentando-lhe um n.° 23, nos termos do qual o PCF, seus sais e ésteres, não são admitidos em concentração igual ou superior a 0,1% em massa nas substâncias e preparações colocadas no mercado. Estão previstas derrogações, essencialmente, para produtos e preparações destinados a ser utilizados no tratamento de madeiras, na impregnação de fibras e têxteis pesados, como agentes de síntese e/ou de transformação em processos industriais, assim como para tratamentos específicos de edifícios pertencentes ao património cultural dos Estados. Em aplicação da mesma disposição, estas derrogações serão reexaminadas em função da evolução dos conhecimentos e das técnicas, o mais tardar três anos após o início da aplicação da directiva.

Por força do artigo 2.° da Directiva 91/173, os Estados-membros deviam comunicar à Comissão, o mais tardar até 31 de Dezembro de 1991, o texto das principais disposições de direito interno que tivessem adoptado no domínio regulado pela directiva e deviam pôr em vigor, o mais tardar até 1 de Julho de 1992, as disposi-

ções legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento.

12 Em 2 de Agosto de 1991, a República Federal da Alemanha notificou à Comissão a sua decisão, baseada no artigo 100.°-A, n.° 4, do Tratado, de continuar a aplicar as disposições nacionais relativas ao PCF, em vez da Directiva 91/173. Esta notificação foi transmitida aos outros Estados-membros para parecer. Em 10 de Fevereiro de 1992, a França comunicou à Comissão as suas observações sobre essa notificação.

13 Em 2 de Dezembro de 1992, a Comissão adoptou a decisão impugnada, em que confirmava as disposições alemãs. Essa decisão foi notificada a todos os Estados-membros.

14 Em apoio do seu recurso, a República Francesa considera em primeiro lugar que foi erradamente que a Comissão confirmou o regulamento alemão notificado, tendo, por conseguinte, violado o artigo 100.°-A, n.° 4, do Tratado.

15 Por um lado, as informações transmitidas pelas autoridades alemãs não provariam que as medidas que limitavam a utilização do PCF se justificavam por exigências importantes previstas no artigo 36.° do Tratado CEE ou relativas à protecção do meio de trabalho ou do ambiente, nem que essas medidas eram proporcionais relativamente aos entraves ao comércio susceptíveis de daí resultar.

16 Por outro lado, a manutenção, num Estado-membro, de disposições mais restritivas que as previstas pelas directivas aprovadas pelo Conselho só poderia ser justi-

ficada, à luz do artigo 100.°-A, n.° 4, por circunstâncias específicas desse Estado, o que não aconteceria no caso presente.

17 Em segundo lugar, o Governo francês alega que, com a sua decisão, a Comissão violou o artigo 190.° do Tratado CEE, porque não provou suficientemente estarem reunidas as condições a que o artigo 100.°-A, n.° 4, sujeita a confirmação de tais medidas.

18 Antes de examinar estes fundamentos, há que analisar o procedimento que culminou na decisão controvertida, situando-o no contexto do Tratado e esclarecendo o seu objectivo e modalidades.

19 A este respeito, há que começar por observar que, entre as finalidades da Comunidade enunciadas nos artigos 2.° e 3.° do Tratado CEE, consta a criação de um mercado comum. Segundo jurisprudência constante do Tribunal, a instituição do mercado comum visa eliminar todos os entraves às trocas intracomunitárias com vista à fusão dos mercados nacionais num mercado único que realize condições tão próximas quanto possível das de um verdadeiro mercado interno.

20 O artigo 8.°-A do Tratado CEE (artigo 7.°-A do Tratado CE) prevê que o mercado interno será progressivamente estabelecido por medidas adoptadas pela Comunidade nos termos desse artigo e das outras disposições nele enumeradas, entre as quais figura o artigo 100.°-A.

21 Em derrogação do artigo 100.°, e salvo se o Tratado dispuser noutro sentido, o artigo 100.°-A aplica-se para a realização dos objectivos enunciados no artigo 8.°-A.

22 Estes objectivos serão realizados, nos termos do artigo 100.°-A, n.° 1, através de medidas entre as quais se contam directivas aprovadas pelo Conselho segundo o procedimento aí previsto e que têm por objecto a eliminação dos entraves às trocas resultantes de disparidades entre as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros.

23 Neste sistema, o artigo 100.°-A, n.° 4, permite todavia, se estiverem preenchidas as condições nele previstas, que um Estado-membro aplique uma regulamentação que derrogue uma medida de harmonização adoptada nos termos do procedimento previsto no n.° 1.

24 Como esta faculdade constitui uma derrogação a uma medida comum que prossegue a realização de um dos objectivos fundamentais do Tratado, ou seja, a eliminação de todos os obstáculos à livre circulação de mercadorias entre os Estados-membros, ela está sujeita, por força do artigo 100.°-A, n.° 4, à fiscalização da Comissão e do Tribunal de Justiça.

25 É à luz destas considerações que há que examinar o procedimento segundo o qual a Comissão deve fiscalizar e, eventualmente, confirmar as disposições nacionais que lhe são notificadas por um Estado-membro.

26 Antes de mais, um Estado-membro que, como no caso presente, tenha a intenção de, após expirado o prazo de transposição ou após a entrada em vigor de uma medida de harmonização prevista no artigo 100.°-A, n.° 1, continuar a aplicar disposições nacionais que a derrogam, está obrigado a notificar disso a Comissão.

27 Seguidamente, a Comissão deve certificar-se de que está reunido o conjunto das condições que permitem a um Estado-membro prevalecer-se da excepção prevista no artigo 100.°-A, n.° 4. Deve, em especial, verificar se as disposições em causa são justificadas pelas exigências importantes mencionadas no n.° 4, primeiro parágrafo,

do artigo 100.°-A, e se não constituem um meio de discriminação arbitrária nem uma restrição dissimulada ao comércio entre Estados-membros.

28 O procedimento previsto por esta disposição visa garantir que nenhum Estado-membro poderá aplicar uma regulamentação nacional que derroga as regras harmonizadas sem ter obtido confirmação disso pela Comissão.

29 De facto, as medidas relativas à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros que são susceptíveis de entravar as trocas intracomunitárias ficariam desprovidas de efeito se os Estados-membros mantivessem a faculdade de aplicar unilateralmente uma regulamentação nacional que as derroga.

30 Assim, um Estado-membro só será autorizado a aplicar as disposições nacionais notificadas após ter obtido da Comissão uma decisão que as confirme.

31 Em seguida, há que examinar em primeiro lugar se a decisão da Comissão de 2 de Dezembro de 1992 corresponde às exigências impostas pelo artigo 190.° do Tratado.

32 A este respeito, a Comissão observa que respeitou essas exigências declarando, na sua decisão, que a medida alemã tinha como objectivo a protecção da saúde e do ambiente, duas justificações mencionadas, respectivamente, nos artigos 36.° e 100.°-A, n.° 4, do Tratado. Em particular, teria salientado que a regulamentação alemã visava proteger os cidadãos contra os riscos de cancro relacionados com as dioxinas.

33 Este argumento não pode ser acolhido.

34 Segundo jurisprudência constante, o dever de fundamentar, consignado no artigo 190.°, impõe que todos os actos abrangidos contenham uma exposição das razões que levaram a instituição a adoptá-los, de modo a que o Tribunal possa exercer a sua fiscalização e que tanto os Estados-membros como os nacionais interessados conheçam as condições em que as instituições comunitárias aplicaram o Tratado.

35 No caso vertente, esta condição não está preenchida. Após ter descrito brevemente, nos três primeiros parágrafos, o conteúdo e o objectivo do artigo 100.°-A, n.° 4, a segunda parte da decisão de 2 de Dezembro de 1992, intitulada «Apreciação», limita-se, no quarto parágrafo, a indicar o conteúdo do regulamento alemão e os perigos do PCF para, no parágrafo seguinte, declarar que o limite fixado por este regulamento é mais elevado e que essa margem de segurança se justifica pelas exigências enunciadas no artigo 100.°-A, n.° 4. Seguidamente, após uma referência, nos sexto e sétimo parágrafos, à obrigação de proceder, decorridos três anos, ao reexame da Directiva 91/173, a decisão declara, no oitavo parágrafo, que o regulamento alemão entrava o comércio. Por fim, no nono parágrafo, a Comissão conclui que o regulamento alemão satisfaz as exigências do artigo 100.°-A, n.° 4, segundo parágrafo.

36 Verifica-se, assim, que a Comissão se limitou a indicar em termos gerais o conteúdo e o objectivo da regulamentação alemã e a declarar que ela era compatível com o artigo 100.°-A, n.° 4, sem explicar as razões de facto e de direito por que, em seu entender, se deviam considerar preenchidas no caso vertente as condições impostas pelo artigo 100.°-A, n.° 4.

37 Por conseguinte, há que declarar que a decisão impugnada não respeita o dever de fundamentar imposto pelo artigo 190.° do Tratado e anulá-la por violação de formalidades essenciais, sem que seja necessário examinar os outros fundamentos invocados pela recorrente.

Quanto às despesas

38 Por força do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas. Tendo a recorrida sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

1) É anulada a decisão da Comissão, de 2 de Dezembro de 1992, que confirma a regulamentação alemã relativa à proibição do pentaclorofenol.

2) A Comissão é condenada nas despesas.

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Joliet Schockweiler

Rodríguez Iglesias Grévisse Zuleeg

Kapteyn Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 17 de Maio de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente

O. Due