CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS apresentadas em 16 de Março de 1989 *

Senhor presidente,
Senhores Juízes,

1. Pelo Regulamento n.° 25, de 16 de Fevereiro de 1987, o presidente da câmara de Cinisello Balsamo, na Lombardia, decidiu, designadamente:

«É proibido, a partir de 1 de Setembro de 1987 e até à entrada em vigor de disposições análogas a nível regional ou nacional, fornecer aos consumidores, para transporte das mercadorias adquiridas, sacos ou outros contentores não biodegradáveis, bem como vender ou distribuir por qualquer modo sacos de plástico, com excepção dos destinados à recolha de resíduos.»

Este regulamento foi impugnado no tribunale amministrativo regionale per la Lombardia pelas recorrentes, todas elas com interesses no fabrico de sacos de plástico. O recurso fundamentava-se, entre outros, no facto de o regulamento ser contrário a três directivas do Conselho sobre os resíduos: a Directiva 75/442, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 47; EE 15 F1 p. 129), a Directiva 76/403, de 6 de Abril de 1976, relativa à eliminação dos policlorobifenilos e policlorotrifenilos (JO L 108, p. 41; EE 15 F1 p. 161) e a Directiva 78/319, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43; EE 15 F2 p. 98). Foi concedida a suspensão provisória da execução do regulamento (em 8 de Julho de 1987) e, em 30 de Novembro de 1987, o tribunale amministrativo regionale ordenou o reenvio para decisão prejudicial, que deu entrada na Secretaria deste Tribunal em 21 de Dezembro de 1987.

2. A primeira questão apresentada pergunta se as directivas já mencionadas «atribuem aos nacionais de um Estado-membro da CEE o direito subjectivo comunitário — que deve ser tutelado pelos órgãos jurisdicionais nacionais mesmo em relação aos Estados-membros (e que os Estados-membros não podem limitar) — de vender ou utilizar os produtos visados pelas mencionadas directivas, visto estas terem previsto o princípio da observância de normas específicas para a eliminação dos mesmos produtos, mas não a proibição da sua venda ou utilização».

3. As segunda e terceiras questões perguntam, em resumo, se o não cumprimento de qualquer obrigação, que resulte do direito comunitário, de comunicar previamente à Comissão medidas do tipo das que estão em causa no presente processo gera direitos subjectivos; e a quarta questão pergunta, em substância, se o direito comunitário obriga a administração a indemnizar por infracção,

* Língua original: inglês.

por ela cometida, de direitos tutelados pelo direito comunitário, mesmo quando o direito nacional não preveja tal indemnização.

A primeira questão

4. Deve notar-se em primeiro lugar que, das três directivas invocadas pelas recorrentes no processo nacional, apenas a primeira, a directiva relativa aos resíduos, é de aplicação possível neste caso. Como as próprias recorrentes reconhecem nas observações escritas apresentadas ao Tribunal, a segunda e a terceira directivas mencionadas são irrelevantes, porque os sacos de plástico em questão não contêm policlorobifenilos ou policlorotrifenilos nem são resíduos tóxicos ou perigosos.

5. A directiva relativa aos resíduos tem um amplo alcance. Como indica o primeiro considerando do preâmbulo, ela destina-se, em parte, a aproximar as legislações dos Estados-membros no que diz respeito à eliminação de resíduos, com fundamento em que uma disparidade entre as disposições nacionais poderia criar condições de concorrência desiguais e ter, por isso, uma incidência directa no funcionamento do mercado comum. Também se destinava, de acordo com o segundo considerando, a realizar um dos objectivos da Comunidade no domínio da protecção do ambiente e da melhoria da qualidade de vida. Os considerandos seguintes referem o objectivo de protecção da saúde humana e do ambiente contra os efeitos nocivos da recolha, transporte, tratamento, armazenamento e depósito dos resíduos e a preservação dos recursos naturais, pela recuperação dos resíduos e a utilização dos materiais de recuperação. «Resíduo» é definido em termos amplos no artigo 1.°, alínea a), da directiva como «qualquer substância ou objecto de que o detentor se desfaz ou tem obrigação de se desfazer por força das disposições nacionais em vigor». O artigo 2.°, n.° 1, estabelece que, «sem prejuízo do disposto no presente directiva, os Estados-membros podem adoptar regulamentações específicas para categorias particulares de resíduos». O n.° 2 do mesmo artigo 2.° exclui do âmbito de aplicação da directiva certos resíduos, incluindo os sujeitos a regulamentações comunitárias específicas. O artigo 3.° tem o seguinte teor:

«1. Os Estados-membros tomarão as medidas adequadas para promover a prevenção, a reciclagem e a transformação dos resíduos, a obtenção a partir destes de matérias-primas e eventualmente de energia, assim como qualquer outro método que permita a reutilização dos resíduos.

2. Informarão em tempo útil a Comissão sobre qualquer projecto de regulamentação que tenha por objecto tais medidas e, em particular, sobre qualquer projecto de regulamentação que diga respeito:

a) ao emprego de produtos que possam provocar dificuldades técnicas de eliminação ou envolver custos excessivos de eliminação;

b) ao incentivo:

— da diminuição das quantidades de certos resíduos,

— do tratamento de resíduos com vista à sua reciclagem e reutilização,

— da recuperação de matérias-primas e/ou da produção de energia a partir de certos resíduos;

c) ao emprego de certos recursos naturais, incluindo os recursos energéticos, quando os mesmos possam ser substituídos por materiais de recuperação.»

6. A argumentação das recorrentes é, em substância, que, como a directiva não proíbe a venda e utilização dos produtos em questão, mas apenas contém disposições para a aproximação das legislações nacionais relativamente à sua eliminação, etc., ela deve ser interpretada como obrigando os Estados-membros a autorizar a venda e utilização dos produtos. Admitindo que os sacos de plástico em questão são resíduos, na acepção da directiva, a argumentação é, do meu ponto de vista, forçada. É claro que a directiva não impede os Estados-membros de tomarem medidas para limitar a venda ou a utilização de produtos susceptíveis de se transformarem em resíduos. Pelo contrário, como a Comissão indica, a directiva preocupa-se, designadamente, com a prevenção dos resíduos, e os Estados-membros deverão, por força do n.° 1 do artigo 3.°, tomar as medidas adequadas para promover a prevenção dos resíduos, e, por força do n.° 2 do mesmo artigo, informar a Comissão em tempo útil sobre qualquer projecto de regulamentação para esse efeito. É nítido que a directiva não confere aos particulares o direito de vender ou utilizar os produtos por ela abrangidos.

7. Esta conclusão está subordinada, como é evidente, à observância das normas gerais do Tratado, e em especial do artigo 30.° As recorrentes tentam invocar o artigo 30.° em apoio do seu ponto de vista, mas o tribunal nacional não apresentou qualquer questão relativa ao artigo 30.°, e os problemas que tal questão levantaria não foram referidos nas outras observações apresentadas ao Tribunal. Nestas circunstâncias, o Tribunal não pode, em meu entender, pronunciar-se sobre esse ponto; no entanto, se ele pudesse ser considerado, seria então necessário atender aos factos do caso vertente para decidir se a medida em questão é susceptível de constituir uma restrição ao comércio entre Estados-membros e, na afirmativa, se é susceptível de se justificar com base no artigo 36.° do Tratado ou nos princípios enunciados no processo 120/78, Rewe («Cassis de Dijon») (Recueil 1979, p. 649). Em especial, surgiria a questão de saber se a medida seria susceptível em qualquer circunstância de implicar uma restrição ao comércio entre Estados-membros desproporcionada relativamente aos objectivos dessa medida: ver, entre decisões recentes, o acórdão do Tribunal de 20 de Setembro de 1988 no processo 302/86, Comissão/Dinamarca. Especialmente à luz desta decisão, pode acontecer que a medida, embora de outro modo constituindo potencialmente uma restrição contrária ao artigo 30.°, se justifique pela finalidade de protecção do ambiente. Na audiência, os recorrentes alegaram que o presente processo difere do Comissão/Dinamarca: aqui, a justificação de protecção do ambiente é mais duvidosa e a medida que deve ser apreciada, envolvendo, como envolve, uma proibição completa da comercialização, é, no seu entender, em qualquer caso, desproporcionada. Todavia, na ausência de mais elementos de facto e de uma argumentação mais completa, considero que não seria adequado expressar uma opinião definitiva sobre este ponto.

As segunda e terceira questões

8. As recorrentes invocam a obrigação, prevista no n.° 2 do artigo 3.° da directiva, de informar a Comissão em tempo útil sobre qualquer projecto de regulamentação para contestar a aplicabilidade da medida em apreciação neste caso, em que a Comissão dela não foi informada. As recorrentes baseiam-se, por analogia, na Directiva 83/189, que estabelece um processo para o fornecimento de informações no âmbito das normas e regulamentações técnicas (JO 1983, L 109, p. 8; EE 13 F14 p. 34) e no disposto no n.° 3 do artigo 93.° do Tratado.

9. A segunda questão está redigida nos seguintes termos:

«a) Decorre das referidas directivas comunitárias, ou do direito comunitário em geral, o princípio segundo o qual todo e qualquer projecto de regulamentação ou de acto normativo geral (relativo ao emprego, à venda ou à utilização dos produtos em causa) que possa causar dificuldades técnicas de eliminação ou envolver custos excessivos de eliminação deve ser comunicado em tempo útil à Comissão?

b) Incumbe ao Estado e aos municípios a obrigação referida em a), não tendo eles, por isso, o poder de regulamentar o emprego, venda ou utilização de produtos diferentes dos que a Directiva 76/403 inseriu na lista taxativa dos produtos considerados perigosos sem se verificar previamente a nível comunitário se a medida não cria condições de concorrência desiguais?»

10. Em primeiro lugar, deve-se notar que a obrigação de informar a Comissão em tempo útil de qualquer projecto de regulamentação apenas está contida na primeira directiva, a directiva relativa aos resíduos. A Comissão alega que, embora as outras directivas não contenham tal norma, o artigo 3.° da directiva relativa aos resíduos também abrange projectos de regulamentação sobre os resíduos a que se referem as outras directivas. Isso parece-me duvidoso, dado que, como já vimos, o n.° 2 do artigo 2.° da directiva relativa aos resíduos exclui do âmbito de aplicação dessa directiva os resíduos sujeitos a regulamentações comunitárias específicas. A questão não tem de ser decidida neste processo, dado que as outras directivas não são, em qualquer hipótese, aplicáveis. Quanto à questão da aplicabilidade da directiva relativa aos resíduos, o Reino Unido considera que os sacos de plástico fornecidos para transporte de bens para casa não são resíduos. Os governos português e do Reino Unido também alegam que a venda de sacos de plástico está fora do âmbito da directiva, pelo que também está fora do seu âmbito qualquer proposta de proibição da respectiva venda. O Governo italiano e a Comissão consideram que pode haver uma obrigação de informar a Comissão com base no n.° 2 do artigo 3.° da directiva, mas que, em resposta à segunda parte da questão, o seu incumprimento não torna a medida ilegal.

11. Em meu entender, embora aceite que os sacos de plástico não são resíduos no momento em que são fornecidos aos clientes, deve-se ter em conta o facto de que geralmente serão deitados fora após o seu conteúdo ter sido levado para casa. Em consequência, uma medida do tipo da que está

em causa neste processo pode ser adequadamente considerada como uma medida para promover a prevenção dos resíduos, na acepção do n.° 1 do artigo 3.° da directiva, e é por isso uma medida de cujo projecto a Comissão deve ser informada, nos termos do n.° 2 do artigo 3.° O facto de a medida visar todos os contentores não biodegradáveis é uma indicação suficiente de que o seu objectivo é promover a prevenção dos resíduos.

12. Em meu entender, não é relevante que a medida seja adoptada por uma autoridade municipal. O Governo italiano alegou na audiência que o artigo 3.° da directiva se aplica apenas a medidas de uma certa importância e não a medidas adoptadas por um município muito pequeno; poderia ser diferente se a medida fosse adoptada em Milão, Roma ou Nápoles. Eu rejeitaria este argumento, em primeiro lugar porque, como as recorrentes sugerem ser aqui o caso, medidas similares podem ser adoptadas por muitas autoridades municipais com o mesmo efeito de uma medida de âmbito muito lato; em segundo lugar, porque não seria praticável distinguir entre medidas municipais de acordo com a área ou a população relativamente à qual produzam efeito, na ausência de qualquer critério legislativo; em terceiro lugar porque, como indicarei, a legislação comunitária prevê excepções específicas para medidas tomadas por órgãos locais quando é adequado fazê-lo, e não há essa excepção no presente caso.

13. Esta questão também pergunta se há uma obrigação de notificação que decorra do direito comunitário em geral, e a Comissão invoca, a este propósito, a Directiva 83/189, já referida, que estabelece um processo para o fornecimento de informações no campo das normas e regulamentações técnicas. O artigo 8.° dessa directiva exige aos Estados-membros que comuniquem imediatamente à Comissão projectos de medidas nesse campo. Não se me afigura, se fosse necessário decidir este ponto, que a medida em apreciação entre no âmbito da directiva. A Comissão considera que a medida poderia caber na noção de «regulamentação técnica», tal como é definida no n.° 5 do artigo 1.° da directiva, mas sublinha que tal definição, em todo o caso, exclui as medidas tomadas por órgãos locais. Por isso, não é necessário considerar mais essa directiva quanto a este ponto.

14. Quanto à segunda parte da segunda questão, que suscita o problema de saber se o não cumprimento do dever de informar a Comissão pode tornar as medidas ilegais, é instrutiva uma comparação entre a Directiva 83/189 e a directiva relativa aos resíduos. A primeira directiva contém disposições detalhadas que permitem à Comissão e aos outros Estados-membros fazer comentários sobre os projectos notificados e exige aos Estados-membros, em certas circunstâncias, que adiem a adopção dos projectos por certos períodos. Não há disposições correspondentes na directiva relativa aos resíduos, que se limita, a este respeito, a prever o dever de informar a Comissão. Consequentemente, na ausência de qualquer processo previsto para a suspensão da entrada em vigor da medida, ou para o controlo comunitário, não se pode afirmar que a falta de informação da Comissão tenha o efeito de tornar as medidas ilegais. Isto não implica afirmar que a informação não tem consequências práticas: como o agente da Comissão indicou na

audiência, a informação pode levar a Comissão a propor medidas para a harmonização da legislação nacional onde possa haver um obstáculo ao funcionamento do mercado comum; ou pode levar a Comissão a recomendar ao Estado-membro que adie a entrada em vigor da medida. Mas isto é muito diferente dos casos em que há um dever de suspender a entrada em vigor ou em que a não informação da Comissão implica a ilegalidade da medida.

15. A tentativa das recorrentes de se basearem numa analogia com o artigo 93.°, n.° 3, do Tratado CEE também deve ser rejeitada. As recorrentes alegam que o artigo 93.° tem o efeito de tornar ilegal a instituição de um novo auxílio do qual a Comissão não tenha sido informada ou que tenha sido executado antes do período fixado para decisão da Comissão, apesar da ausência de quaisquer previsões processuais detalhadas no artigo 93.° Todavia, existe no n.° 2 do artigo 93.° do Tratado um processo para exame pela Comissão dos auxílios propostos; e o último período do n.° 3 do artigo 93.° dispõe expressamente que o Estado-membro em causa não pode executar as medidas projectadas antes de tal procedimento ter tido uma decisão final.

16. A terceira questão está redigida nos seguintes termos:

«Tendo em conta o primeiro considerando das três directivas indicadas na primeira questão, especialmente na parte em que se afirma que uma disparidade entre as disposições já aplicáveis ou em preparação nos diferentes Estados-membros, no que diz respeito à eliminação dos produtos considerados, pode criar condições de concorrência desiguais e ter, por isso, uma incidência directa no funcionamento do mercado comum:

a) Este considerando, e, de qualquer modo, as três directivas mencionadas, conferem aos nacionais da CEE — com a correspondente obrigação para todos os Estados-membros — o direito subjectivo comunitário por força do qual a Comissão deve ser informada previamente e em tempo útil de todo e qualquer projecto de regulamentação relativo ao emprego dos produtos em questão que possam provocar dificuldades técnicas de eliminação ou envolver custos excessivos (n.° 2 do artigo 3.° da Directiva 75/442)?

b) O direito subjectivo mencionado em a) (relativo à obrigação de comunicar previamente à Comissão qualquer projecto de regulamentação, etc., como foi referido em a)] — caso exista — diz também respeito às disposições gerais que são adoptadas pelos municípios e possuem, portanto, eficácia territorial limitada?»

17. Decorre da opinião que expressei relativamente à segunda questão que a obrigação dos Estados-membros de informarem a Comissão de projectos de regulamentação resultante do n.° 2 do artigo 3.° da directiva relativa aos resíduos não tem efeito suspensivo, em contraste com a obrigação que decorre do artigo 8.° da Directiva 83/189 e com a que decorre do n.° 3 do artigo 93.° do Tratado. A resposta à alínea a) é, portanto, que o n.° 2 do artigo 3.° da directiva relativa aos resíduos não confere aos cidadãos quaisquer direitos subjectivos que possam ser invocados nos tribunais nacionais. A

obrigação em questão apenas existe na relação entre o Estado-membro e a Comunidade. A questão da alínea b) fica, portanto, prejudicada. Se assim não se entender, então julgo que, pelas razões já expostas, também nenhuma obrigação, e nenhum direito correspondente, seria aplicável às medidas tomadas pelas autoridades municipais e que têm eficácia territorial limitada.

A quarta questão

18. A quarta questão pretende saber, em resumo, se o direito comunitário exige que a administração indemnize por violação de direitos tutelados pelo direito comunitário mesmo quando o direito nacional não preveja tal indemnização. Face às respostas às questões anteriores, não é necessário responder a esta.

19. O órgão jurisdicional nacional explica que a questão é apresentada porque a execução da decisão apenas pode ser suspensa, em direito italiano, se causar prejuízo grave e irreparável; mas o prejuízo não será irreparável se puder ser atribuída indemnização pelos danos causados pela decisão. Uma vez que, segundo o direito italiano, não há lugar a indemnização, afigurou-se necessário ao órgão jurisdicional nacional saber, em substância, se o direito comunitário exige que os órgãos jurisdicionais nacionais, quando o direito comunitário seja infringido pelas autoridades nacionais, as condenem a indemnizar. Quanto a este ponto, foram aduzidos argumentos pelas recorrentes e pelo Governo do Reino Unido. Entendo que se pode defender, com base na jurisprudência do Tribunal, que, quando o direito comunitário confere direitos aos particulares, os órgãos jurisdicionais nacionais devem conferir uma tutela efectiva e adequada relativamente à violação desses direitos pelas autoridades nacionais. Todavia, dado que, no entendimento que perfilhei, a única violação que poderia decorrer das questões que foram apresentadas neste processo é a falta de comunicação à Comissão nos termos do n.° 2 do artigo 3.° da directiva relativa aos resíduos, falta essa da qual não decorrem direitos subjectivos para os particulares, o problema da possibilidade de indemnização com fundamento no direito comunitário não se põe neste processo.

Conclusão

20. Nesta conformidade, em meu entender, as questões apresentadas pelo tribunale amministrativo regionale per la Lombardia devem ter as seguintes respostas:

«1) A Directiva 75/442 do Conselho, relativa aos resíduos, não confere direitos aos particulares para venderem ou utilizarem os produtos a que a directiva se refere.

2) O n.° 2 do artigo 3.° da directiva relativa aos resíduos deve ser interpretado como significando que os Estados-membros devem informar em tempo útil a Comissão de qualquer projecto de regulamentação para a prevenção dos resíduos; todavia, a não informação da Comissão não confere aos particulares quaisquer direitos que possam ser invocados perante os órgãos jurisdicionais nacionais.»