CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL GIUSEPPE TESAURO

apresentadas em 25 de Setembro de 1997 *

1. Por acção intentada em 26 de Julho de 1996, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE, a Comissão pede ao Tribunal que declare que o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da Directiva 89/106/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos produtos de construção [1] (a seguir «directiva»).

A Comissão acusa em especial o Reino da Bélgica de não ter adoptado as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias à harmonização, em conformidade com a directiva, das disposições relativas aos produtos de construção.

Quadro normativo

2. A directiva tem por objectivo fundamental conseguir que os materiais de construção obedeçam, em todos os Estados-Membros, a características «tais que as obras em que sejam incorporados, montados, aplicados ou instalados... possam satisfazer os requisitos essenciais referidos no artigo 3.°» da directiva [2]. Para o efeito, o artigo 3.° remete para o Anexo I da directiva, que contém a lista das referidas exigências. Estas são além disso precisadas em «documentos interpretativos», elaborados por comités técnicos encarregados de tal pela Comissão. Os documentos interpretativos constituem uma referência para a definição de especificações técnicas e de orientações com vista a obter a aprovação técnica europeia.

3. A directiva foi notificada a todos os Estados-Membros em 27 de Dezembro de 1988 e os seus destinatários deviam ter-lhe dado cumprimento nos trinta meses seguintes a esta data [3], ou seja, o mais tardar em 27 de Junho de 1991, adoptando e pondo em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias.

A directiva foi em seguida alterada pelo artigo 4.° da Directiva 93/68/CEE do Conselho, de 23 de Julho de 1993 [4], destinada a adaptar numerosas directivas tendentes à

* Língua original: italiano.

1 — JO L 1989, L 40, p. 12.

2 — V. artigo 2.°, n.° 1, da directiva.

3 — V. artigo 22.° da directiva.

4 — JO L 220, p. 1.

eliminação dos obstáculos técnicos às trocas comerciais ao novo regime adoptado pelo Conselho e pela Comissão em matéria de certificação, de ensaio e de apreciação da conformidade dos produtos. Os Estados-Membros deviam ter dado cumprimento à directiva de 1993 adoptando e publicando as medidas necessárias o mais tardar em 1 de Julho de 1994 e aplicando-as a partir de 1 de Janeiro de 1995.

Tramitação

4. Tendo terminado o prazo de transposição da directiva sem que o Governo belga tenha comunicado à Comissão as disposições que tinha adoptado para o efeito [5], esta última enviou-lhe, em 20 de Maio de 1992, uma carta de notificação de incumprimento acusando o Reino da Bélgica de ter violado a directiva, bem como os artigos 5.° e 189.° do Tratado.

Na ausência de resposta do Governo belga [6], a Comissão formulou um parecer fundamentado em 18 de Junho de 1993, nos termos do artigo 169.° do Tratado, acusando o Estado aqui demandado de não ter cumprido as obrigações que lhe são impostas pela directiva, na medida em que não tinha adoptado as disposições necessárias para dar cumprimento à mesma.

5. O Governo belga respondeu ao parecer fundamentado com uma primeira comunicação na qual, além de sublinhar que a falta de adaptação à directiva não tinha de modo algum criado obstáculos à livre circulação de mercadorias no mercado interno, atendendo à inexistência de decisões de execução da Comissão, indicava que um grupo de trabalho ao nível ministerial se debruçava sobre a redacção de um projecto de lei e de um projecto de decreto real, cujo processo de formação estava em curso. Estes diplomas não foram posteriormente adoptados.

Numa comunicação ulterior que dirigiu à Comissão em Dezembro de 1993, o Governo belga transmitiu-lhe os referidos projectos.

Foi apenas em Junho de 1996 que o Governo belga notificou à Comissão o texto da lei de 25 de Março de 1996 que tinha sido definitivamente adoptado para adaptar a legislação belga à directiva [7].

5 — Por força do artigo 22.° da directiva, os Estados-Membros «informarão imediatamente» a Comissão das disposições adoptadas para dar cumprimento à directiva. Outras disposições da directiva previam obrigações específicas de comunicação (v., por exemplo, o artigo 18.° que impõe a comunicação à Comissão dos nomes e endereços dos organismos de certificação e de inspecção e dos laboratórios de ensaio).

6 — Como a Comissão indica na sua petição inicial, sem ser contestada.

7 — «Loi portant exécution de la directive du Conseil des Communautés européennes du 21 décembre 1988 relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres concernant les produits de construction.»

6. Tendo a Comissão considerado que a lei adoptada não constituía uma transposição adequada da directiva para a ordem jurídica belga, intentou a presente acção no Tribunal de Justiça.

Quanto ao mérito

7. Penso que o pedido da Comissão é fundado devendo por conseguinte ser julgado procedente.

8. Observe-se antes de mais que, no termo do prazo fixado ao Reino da Bélgica no parecer fundamentado, este nem sequer tinha comunicado os projectos de lei e de decreto real que enviou posteriormente.

9. De qualquer modo, mesmo se se tiver em conta a lei de 25 de Março de 1996, a mesma não constitui um transposição correcta da directiva.

Excepção feita das disposições relativas à verificação, à perseguição e à sanção das infracções (artigos 4.° a 6.°), a lei de 25 de Março de 1996 não contém qualquer disposição que transponha concreta e efectivamente para a ordem jurídica interna os objectivos fixados pela directiva. De facto, os artigos 2.° e 3.° limitam-se a delegar no Rei o poder de adoptar, por decreto real, toda e qualquer medida necessária para garantir a execução das obrigações resultantes da directiva.

Na falta de qualquer indicação sobre os princípios e critérios orientadores a que deve obedecer a futura regulamentação de execução, a lei em causa nem sequer pode ser qualificada de «lei-quadro», como o Governo belga sustenta na acepção comum desta tipologia de acto normativo, dado que se trata, mais simplesmente, de um instrumento pelo qual o legislador belga identificou a fonte destinada a dar execução à directiva, de tal modo que o futuro decreto real só se poderá referir directamente às disposições da directiva, já que a lei de 1996 é desprovida de qualquer indicação.

10. Portanto não existe actualmente qualquer transposição para a ordem jurídica belga das «exigências essenciais», do conceito de especificações técnicas, do significado a atribuir à marcação CE dos produtos e, em resumo, de todos os instrumentos previstos pela directiva para assegurar a eliminação dos obstáculos técnicos no sector da construção.

11. O Estado demandado reconhece nos seus articulados que não cumpriu correctamente a directiva, mas tenta justificar este comportamento invocando tanto razões de

ordem interna, como razões ligadas ao ordenamento comunitário.

Quanto às primeiras, que dizem essencialmente respeito à criação e à notificação dos organismos de controlo e à instituição de um fundo, previsto pelo artigo 7.° da lei de 25 de Março de 1996 e destinado a assegurar o funcionamento dos referidos organismos, basta recordar a ausência de pertinência, a título de justificação de um incumprimento, de qualquer prática legislativa ou administrativa nacional, ou de dificuldades encontradas no funcionamento da estrutura institucional do Estado, ou de qualquer outra contingência nacional [8].

12. Quanto às justificações assentes em eventuais omissões do ordenamento comunitário, as mesmas não são susceptíveis, mesmo querendo admitir a sua existência, de impedir a adaptação da ordem jurídica interna à directiva, dado que o legislador belga deve unicamente, no futuro, velar por completar as disposições adoptadas, quando a Comissão ou os organismos comunitários de tal encarregados tenham tomado as medidas de execução necessárias.

Quanto ao facto de a directiva ter sido parcialmente alterada pela directiva de 1993 [9], cujos prazos de transposição impostos aos Estados-Membros terminam em data posterior à do parecer fundamentado, ele é pura e simplesmente irrelevante. Com efeito, a segunda directiva limita-se a criar uma obrigação nova e suplementar de adaptação, a cargo dos seus destinatários, sem no entanto eliminar as obrigações correspondentes resultantes da directiva parcialmente alterada.

A possibilidade de o Conselho proceder no futuro, eventualmente com base no relatório SLIM [10], a alterações suplementares da directiva, tornando assim, mais simples a sua aplicação concreta também não pode justificar a ausência de adaptação da ordem jurídica nacional e, deste modo, a violação da própria directiva e do artigo 189.° do Tratado [11].

Pode-se de resto observar incidentalmente que o próprio Governo belga estava consciente da necessidade de dar cumprimento à

8 — É igualmente inútil justificar o incumprimento temporário invocando a força maior, o que de resto não foi feito. V. acórdão de 11 de Julho de 1985, Comissão/Itália (101/84, Colect., p. 2629).

9 — V., acima, n.° 3.

10 — Trata-se de um relatório apresentado em 26 de Novembro de 1996 ao Conselho por um grupo de trabalho, que é o resultado, no sector abrangido pela directiva, de um projecto-piloto da Comissão destinado a simplificar a legislação relativa ao mercado interno (*Simplification of Legislation for the Internal Market*).

11 — Num processo em que o governo demandado alegou em sua defesa que o parecer fundamentado tinha ocorrido quando estavam em vias de adopção directivas que alteravam a que não tinha sido transposta, o Tribunal julgou que «... o facto de as instituições procederem a alterações das directivas não basta para dispensar os Estados-Membros da obrigação de lhes darem cumprimento nos prazos fixados» (v. acórdão de 1 de Junho de 1995, Comissão/Itália, C-182/94, Colect., p. I-1465, n.° 6).

directiva de outra forma, a tal ponto que, pelo menos, inicialmente (através dos projectos comunicados em 1993), optou por elaborar um projecto de decreto real contendo disposições materiais detalhadas transpondo a directiva, das quais não se encontra qualquer vestígio no texto da lei de 25 de Maio de 1996.

13. Em suma, as dificuldades de aplicação, a ausência de medidas concretas de execução (especificações técnicas e outras), a possibilidade e a expectativa de alterações iminentes são circunstâncias que não são susceptíveis de dispensar o Estado-Membro da obrigação de dar cumprimento à directiva nos prazos nela fixados.

Quanto às despesas

14. A declaração do incumprimento implica que o Reino da Bélgica tenha sido vencido em todos os seus fundamentos, de modo que deve ser condenado nas despesas.

Conclusão

15. À luz das observações que precedem, proponho ao Tribunal que:

«— declare que, ao não adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à Directiva 89/106/CEE do Conselho, de 21 de Dezembro de 1988, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-Membros no que respeita aos produtos de construção, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva;

— condene o Reino da Bélgica nas despesas».