ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)
18 de Dezembro de 1997 *

No processo C-263/96,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Hendrik van Lier, consultor jurídico, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Carlos Gómez de la Cruz, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

Reino da Bélgica, representado por Jan Devadder, consultor geral no Ministério dos Negócios Estrangeiros, do Comércio Externo e da Cooperação para o Desenvolvimento, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada da Bélgica, 4, rue des Girondins,

demandado,

que tem por objecto obter a declaração de 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 (JO L 40, p. 12), o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva,

* Língua do processo: neerlandês.

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

composto por: C. Gulmann, presidente de secção, J. C. Moitinho de Almeida, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet e L. Sevón (relator), juízes,

advogado-geral: G. Tesauro,
secretário: R. Grass,

visto o relatório do juiz-relator,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 25 de Setembro de 1997,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 26 de Julho de 1996, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, nos termos do artigo 169.° do Tratado CE, uma acção destinada a obter a declaração de 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 (JO L 40, p. 12, a seguir «directiva»), o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força da referida directiva.

2 A directiva pretende eliminar os entraves à livre circulação dos produtos de construção resultantes das divergências entre as legislações nacionais quanto às exigências essenciais a satisfazer pelas obras de construção, quanto às normas técnicas

aplicáveis aos produtos a fim de garantir o respeito destas exigências essenciais, quanto aos métodos de ensaio e aos processos de aprovação destes produtos.

3 Nos termos do artigo 22.° da directiva, os Estados-Membros deviam pôr em vigor as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para lhe dar cumprimento no prazo de trinta meses após a sua notificação e informar imediatamente a Comissão desse facto.

4 A directiva foi notificada em 27 de Dezembro de 1988 de modo a que o seu prazo de transposição terminou em 27 de Junho de 1991.

5 Não tendo recebido qualquer comunicação relativa às medidas de transposição da directiva para a ordem jurídica belga e não dispondo de qualquer outro elemento que lhe permitisse concluir que o Reino da Bélgica tinha adoptado as disposições necessárias, a Comissão, por carta de 20 de Janeiro de 1992, notificou o Governo belga para que este lhe apresentasse as suas observações a este respeito no prazo de dois meses.

6 Tendo esta carta ficado sem resposta, a Comissão, em 18 de Junho de 1993, dirigiu ao Governo belga um parecer fundamentado convidando-o a tomar as medidas necessárias para lhe dar cumprimento nos dois meses seguintes à sua notificação.

7 Por carta de 3 de Setembro de 1993, o Governo belga respondeu que seriam brevemente submetidos ao Conselho de Ministros e ao Conselho de Estado os anteprojectos de uma lei e de um decreto real transpondo a directiva. Estes projectos foram comunicados à Comissão em 23 de Dezembro de 1993.

8 Em 2 de Maio de 1995, o Ministério das Comunicações e das Infra-Estruturas informou a Comissão de que o projecto de lei tinha sido aprovado pelo Conselho de Estado e pelo Conselho de Ministros e que seria apresentado às câmaras legislativas imediatamente a seguir às eleições.

9 Por comunicação de 1 de Julho de 1996, as autoridades belgas informaram a Comissão de que a lei relativa à execução da directiva tinha sido adoptada em 25 de Março anterior (*Moniteur belge* de 21 de Maio de 1996, p. 12884).

10 Nos termos do artigo 2.° desta lei,

«O Rei adopta, por decreto aprovado em Conselho de Ministros, todas as medidas necessárias para garantir a execução das obrigações resultantes 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, na redacção dada pela directiva do Conselho de 22 de Julho de 1993, podendo estas medidas incluir a revogação e a alteração de disposições legais.»

11 O artigo 3.° da lei prevê em seguida:

«As normas de base, necessárias à execução das exigências essenciais e das especificações técnicas e outras disposições nas regulamentações existentes e futuras, são adoptadas pelo Rei, por decreto aprovado em Conselho de Ministros e após consulta das Regiões e das Comunidades...».

12 Por fim, os artigos 4.°, 5.° e 6.° estabelecem um regime de sanções por violação das disposições previstas por força da lei.

13 Na sua petição, a Comissão acusa o Reino da Bélgica de não ter adoptado, no prazo fixado, ou seja, o mais tardar em 27 de Junho de 1991, as disposições necessárias à transposição da directiva para o seu direito interno.

14 A Comissão acrescenta que a lei de 25 de Março de 1996 não pode constituir a execução das obrigações resultantes da directiva. Limitando-se o seu artigo 3.° a habilitar o Rei a adoptar medidas de execução, não contém qualquer disposição material relativa aos produtos de construção; além disso, as autoridades belgas não indicaram qual o prazo previsto para a adopção dos decretos de execução nem quando estaria terminado o processo de transposição da directiva.

15 Em sua defesa, o Governo belga indica, em primeiro lugar, que já foi redigido um projecto de decreto real, mas que continuam todavia por resolver um certo número de problemas relativos ao reconhecimento e ao controlo, à notificação dos organismos, bem como à criação de um fundo nos termos do artigo 7.° da lei de 25 de Março de 1996. Para o efeito, estaria em constituição um grupo de trabalho reunindo representantes do Ministério dos Assuntos Económicos bem como do Ministério dos Transportes e das Infra-Estruturas e as medidas necessárias à transposição da directiva deviam ser tomadas no prazo de seis meses.

16 Em segundo lugar, o Governo belga sublinha que a directiva ainda não foi implementada a nível comunitário. Refere-se a este respeito a diversos documentos. Antes de mais, um relatório elaborado pelo grupo de peritos sobre a simplificação legislativa e administrativa («grupo Molitor») indica que, sete anos após a adopção da directiva, o sector da construção continuaria a não estar em condições de utilizar a marca CE para os produtos de construção. Além disso, num relatório sobre

a directiva apresentado em 15 de Maio de 1996 em conformidade com o seu artigo 23.°, a própria Comissão teria admitido que a aplicação prática da directiva deparava com obstáculos e teria concluído que, para um grande número de produtos, não existiriam normas harmonizadas antes de cinco anos. De igual modo, no seu parecer sobre as «Normas técnicas e o reconhecimento mútuo» (JO 1996, C 212, p. 7), o Comité Económico e Social evocou o mau funcionamento da directiva e a ausência de normas harmonizadas. Por fim, o Conselho apoiou a criação do projecto-piloto SLIM («Simplificar a legislação relativa ao mercado interno»), que teria por objectivo reexaminar se as obrigações e os ónus que impendem sobre as empresas e as entravam devido à sua grande complexidade podem ser aliviados através de uma simplificação legislativa ou administrativa.

17 Daqui o Governo belga conclui que o atraso na transposição da directiva não teve qualquer consequência nefasta no processo de realização do mercado interno nem no processo de implementação da directiva.

18 A Comissão contrapõe que, se houve efectivamente um atraso na aplicação da directiva, o mesmo não impedia de modo algum a sua transposição. Referindo-se nomeadamente ao acórdão de 1 de Junho de 1995, Comissão/Itália (C-182/94, Colect., p. I-1465), sublinha além disso que a possibilidade de a directiva ser alterada num futuro próximo não é susceptível de justificar uma não transposição.

19 Em terceiro lugar, o Governo belga sublinha que alguns problemas que se colocam no âmbito da transposição da directiva têm a sua origem na própria ordem jurídica comunitária.

20 Assim, na sua resolução de 21 de Dezembro de 1989 relativa a uma abordagem global em matéria de avaliação da conformidade (JO 1990, C 10, p. 1), o Conselho preconizou o recurso sistemático às normas europeias (EN 45.000) para a apro-

vação de organismos de certificação e de inspecção bem como de laboratórios de ensaios. Esta resolução deu origem à redacção do «Guia relativo à aplicação das directivas de harmonização técnica comunitária elaboradas com base nas disposições da nova abordagem e da abordagem global (primeira versão, 1994)» e foi o documento «Método de coordenação dos processos de notificação e de gestão dos organismos notificados» que estabeleceu os processos gerais. A resolução do Conselho e os documentos referidos foram aplicados, em relação à directiva, através do documento «Construct 95/149», de 3 de Novembro de 1995, aprovado em Dezembro de 1995 pelo Comité Permanente da Construção previsto no artigo 19.° da directiva.

21 Segundo o Governo belga, não tendo estes documentos força obrigatória, o fundamento jurídico comunitário seria insuficiente para permitir uma transposição da directiva que tenha igualmente em conta a resolução do Conselho de 21 de Dezembro de 1989 e o guia de aprovação técnica de 3 de Novembro de 1995. Nestas condições, impõe-se uma adaptação da directiva.

22 Em quarto lugar, o Governo belga salienta que a directiva já foi alterada pela Directiva 93/68/CEE do Conselho, de 22 de Julho de 1993, que altera as Directivas 87/404/CEE (recipientes sob pressão simples), 88/378/CEE (segurança dos brinquedos), 89/106/CEE (produtos de construção), 89/336/CEE (compatibilidade electromagnética), 89/392/CEE (máquinas), 89/686/CEE (equipamentos de protecção individual), 90/384/CEE (instrumentos de pesagem de funcionamento não automático), 90/385/CEE (dispositivos medicinais implantáveis activos), 90/396/CEE (aparelhos a gás), 91/263/CEE (equipamentos terminais de telecomunicações), 92/42/CEE (novas caldeiras de água quente alimentadas com combustíveis líquidos ou gasosos) e 73/23/CEE (material eléctrico destinado a ser utilizado dentro de certos limites de tensão) (JO L 220, p. 1) Segundo o seu artigo 14.°, os Estados-Membros deviam ter transposto esta directiva antes de 1 de Julho de 1994.

23 Além disso, o Governo belga observa que o relatório SLIM, apresentado ao Conselho em 26 de Novembro de 1996, podia igualmente conduzir a uma adaptação da directiva.

24 Daqui conclui que, nestas condições, a solução escolhida pelo Reino da Bélgica, ou seja, a adopção de uma lei-quadro acompanhada de um decreto real, constitui o método de transposição mais adequado. Tal instrumento jurídico permite com efeito reagir rapidamente e com flexibilidade a alterações de circunstâncias sem ter que fazer face a um pesado processo legislativo de alteração.

25 Verifica-se que, no termo do prazo fixado pelo parecer fundamentado, o Reino da Bélgica não tinha adoptado qualquer disposição a fim de satisfazer a sua obrigação de transposição da directiva.

26 Embora seja um facto, como alegou o Reino da Bélgica, que foi adoptada em 25 de Março de 1996 uma lei com esta intenção, há que assinalar, a este respeito, que não contendo qualquer disposição material de transposição da directiva, mas limitando-se a habilitar uma autoridade a adoptar ulteriormente as disposições materiais necessárias, esta lei não pode ser considerada como efectuando uma transposição plena e precisa da directiva.

27 Quanto ao primeiro argumento invocado pelo Governo belga, recorde-se que, segundo jurisprudência constante, um Estado-Membro não pode invocar situações da sua ordem interna para justificar o não cumprimento das obrigações e prazos decorrentes das directivas comunitárias (acórdão de 29 de Junho de 1995, Comissão/Grécia, C-104/94, C-207/94 e C-225/94, Colect., p. I-1791, n.° 11).

28 Quanto ao segundo argumento, há que salientar, antes de mais, que a não execução da directiva a nível comunitário não pode impedir o Reino da Bélgica

de adoptar as disposições legislativas e regulamentares necessárias à transposição da directiva.

29 Em seguida, o carácter obrigatório conferido pelo artigo 189.°, terceiro parágrafo, do Tratado às directivas exclui que um Estado-Membro por razões de oportunidade ponha em causa o prazo de transposição fixado por uma delas.

30 Por fim, dado que a verificação do incumprimento de um Estado-Membro não está ligada à de um dano eventualmente resultante do mesmo, um Estado-Membro não pode invocar que a ausência de medidas de transposição de uma directiva não teve qualquer consequência nefasta no funcionamento do mercado interno ou desta directiva.

31 Quanto ao terceiro argumento, assente na ausência de carácter obrigatório da resolução do Conselho de 21 de Dezembro de 1989 e do guia de aprovação técnica de 3 de Novembro de 1995, basta verificar que o incumprimento imputado a este Estado reside na não transposição da directiva. O carácter não obrigatório destes documentos não tem portanto qualquer incidência no incumprimento imputado.

32 Quanto ao quarto argumento assente nas diferentes alterações introduzidas na directiva, saliente-se que a Directiva 93/68 não altera nem revoga a obrigação de a transpor. Portanto, a sua adopção é irrelevante no que diz respeito ao incumpri-

mento imputado. O mesmo se verifica *a fortiori* quanto à simples eventualidade da adopção de outra directiva de alteração.

33 Quanto à escolha do método da lei-quadro acompanhada de um decreto real, recorde-se que, em matéria de execução das directivas, o artigo 189.° do Tratado deixa toda a liberdade aos Estados-Membros quanto à escolha das formas e dos meios, desde que seja atingido o resultado fixado pela directiva. No entanto, no caso de figura, cabe salientar que a lei-quadro não foi acompanhada de qualquer decreto real, e isto apesar da flexibilidade que, segundo o Governo belga, tal instrumento jurídico apresenta.

34 Conclui-se, assim, que não foi atingido o resultado imposto pela directiva, faltando um elemento essencial para a sua transposição.

35 Por conseguinte, verifica-se que, ao não adoptar todas as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento à directiva, o Reino da Bélgica não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva.

Quanto às despesas

36 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. A Comissão pediu a condenação do Reino da Bélgica. Tendo este sido vencido, há que condená-lo nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **Ao não adoptar todas 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.**

2) **O Reino da Bélgica é condenado nas despesas.**

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Sevón

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 18 de Dezembro de 1997.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

C. Gulmann