ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

23 de Março de 2000 *

No processo C-327/98,

Comissão das Comunidades Europeias, representada por Richard Wainwright, consultor jurídico principal, e O. Couvert-Castéra, funcionário nacional à disposição do Serviço Jurídico, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de C. Gómez de la Cruz, membro do mesmo serviço, Centre Wagner, Kirchberg,

demandante,

contra

República Francesa, representada por Kareen Rispal-Bellanger, subdirectora na Direcção dos Assuntos Jurídicos do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e D. Wibaux, secretário dos Negócios Estrangeiros no mesmo ministério, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo na Embaixada de França, 8 B, boulevard Joseph II,

demandada,

* Língua do processo: francês.

que tem por objecto a declaração de que, ao não adoptar, no prazo fixado, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 9.° a 12.° e 14.° da Directiva 93/15/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, relativa à harmonização das disposições respeitantes à colocação no mercado e ao controlo dos explosivos para utilização civil (JO L 121, p. 20), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção),

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

advogado-geral: A. Saggio,
secretário: D. Louterman-Hubeau, administradora principal,

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 24 de Junho de 1999,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 30 de Setembro de 1999,

profere o presente

Acórdão

1 Por petição apresentada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 4 de Setembro de 1998, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CE (actual artigo 226.° CE), uma acção destinada a obter a declaração de que, ao não adoptar, no prazo fixado, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 9.° a 12.° e 14.° da Directiva 93/15/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, relativa à harmonização das disposições respeitantes à colocação no mercado e ao controlo dos explosivos para utilização civil (JO L 121, p. 20, a seguir «directiva»), a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CE.

2 O artigo 9.° da directiva, que regula a transferência dos explosivos, prevê designadamente que os destinatários dos explosivos devem obter uma autorização de transferência da autoridade competente do local de destino. O documento que materializa a autorização de transferência deve acompanhar os explosivos até ao ponto previsto de destino, devendo ser apresentado sempre que as autoridades competentes o requeiram.

3 O artigo 10.° da directiva, que regula a transferência de munições, sujeita esta última à concessão de uma autorização pelo Estado-Membro em que se encontram as munições. No entanto, as transferências de munições entre armeiros estão sujeitas a disposições especiais.

4 O artigo 11.° da directiva prevê, designadamente, que, em derrogação do disposto nos artigos 9.° e 10.°, qualquer Estado-Membro, em caso de ameaça

grave ou de atentado à segurança devido à detenção ou ao emprego ilícito de explosivos ou de munições abrangidos pela presente directiva, pode tomar todas as medidas necessárias em matéria de transferência de explosivos ou de munições, a fim de prevenir essa detenção ou esse emprego ilícitos.

5 Nos termos do artigo 12.°, n.° 1, da directiva:

«Os Estados-Membros estabelecerão redes de intercâmbio de informações para efeitos de aplicação da presente directiva. Comunicarão aos outros Estados-Membros e à Comissão quais as autoridades nacionais encarregadas de transmitir ou receber informações e aplicar as formalidades previstas nos artigos 9.° e 10.°»

6 O artigo 13.° da directiva prevê que as questões relativas à aplicação desta sejam examinadas por um comité consultivo que assiste a Comissão, composto por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão.

7 Finalmente, o artigo 14.° directiva contém disposições relativas ao intercâmbio de informações relativas às empresas do sector dos explosivos e a instituição de um sistema de registo de posse dos explosivos.

8 Por força do artigo 19.°, n.os 1 e 5, da directiva, os Estados-Membros deviam pôr em vigor as disposições necessárias para dar cumprimento, nomeadamente, aos artigos referidos antes de 30 de Setembro de 1993 e comunicar à Comissão o texto das disposições de direito interno adoptadas para esse fim.

9 Não tendo recebido qualquer comunicação do Governo francês respeitante à transposição dos artigos 9.° a 12.° e 14.° da directiva e não dispondo de outros elementos de informação a este respeito, a Comissão, por carta de 13 de Abril de 1994, notificou a República Francesa para lhe apresentar as suas observações no prazo de dois meses.

10 Por carta de 4 de Julho de 1994, o Governo francês respondeu declarando estarem em elaboração diplomas destinados a transpor as referidas disposições para direito nacional. A este propósito, as autoridades francesas comunicaram, em 10 de Dezembro de 1996, a título de transposição das referidas disposições, o Decreto n.° 96-1046, de 28 de Novembro de 1996, que altera o Decreto n.° 90-153, de 16 de Fevereiro de 1990, que adopta diversas disposições relativas ao regime dos produtos explosivos e o Decreto n.° 71-753, de 10 de Setembro de 1971, adoptado em aplicação do artigo 1.° da lei de 3 de Julho de 1970 que reforma o regime das pólvoras e substâncias explosivas (*JORF* de 5 de Dezembro de 1996, p. 17695).

11 Considerando que este decreto não assegurava a transposição das disposições da directiva relativas à colocação no mercado, ao controlo de conformidade e à marcação CE dos explosivos, bem como às sanções aplicáveis em caso de contravenção às regras dessa marcação, a Comissão enviou à República Francesa, por carta de 30 de Abril de 1997, um parecer fundamentado relativo aos artigos 9.° a 12.° e 14.° da directiva, convidando-a a dar-lhe satisfação no prazo de dois meses a contar da sua notificação.

12 Dado que o parecer fundamentado ficou sem resposta, a Comissão intentou a presente acção. Na réplica, abandonou a acusação relativa à não transposição do artigo 14.° da directiva.

13 No que respeita, em primeiro lugar, aos explosivos, o Governo francês não contesta a falta de transposição, mas faz referência a dificuldades que encontrou, como, de resto, outros Estados-Membros, na execução dos artigos 9.° e 11.° da directiva, designadamente em razão da inexistência de um documento comum de transferência. Considera não ter desrespeitado as suas obrigações, uma vez que as disposições não eram suficientemente precisas para ser transpostas.

14 Sublinha, a este propósito, que não permaneceu inactivo, mas propôs, no âmbito do comité previsto no artigo 13.° da directiva, soluções com vista à harmonização da autorização de transferência. No entanto, não foi dado seguimento a estas propostas. Assim, considera que, a existir falta de transposição, esta explica-se, nomeadamente, pela omissão da Comissão em adoptar as medidas de aplicação da directiva adequadas.

15 A Comissão contesta que o artigo 9.° da directiva pressuponha a adopção de um modelo comum para o documento que materializa a autorização de transferência. Contra o argumento do Governo francês baseado na falta de precisão das disposições da directiva, alega que estas eram suficientemente precisas e que, de qualquer forma, a imprecisão das disposições de uma directiva não pode justificar o incumprimento por um Estado-Membro da sua obrigação de transpor esta para direito interno.

16 No que respeita, em segundo lugar, às munições, o Governo francês alega que o artigo 10.° da directiva foi transposto pela secção 2 do título V do Decreto n.° 95-589, de 6 de Maio de 1995, relativo à aplicação do decreto de 18 de Abril de 1939 que estabelece o regime dos materiais de guerra, armas e munições (*JORF* de 7 de Maio de 1995, p. 7458, a seguir «decreto de 6 de Maio de 1995»). Assim, o artigo 92.° do referido decreto, ao submeter à obtenção de uma licença a transferência das armas, munições e seus elementos para outro Estado-Membro, constitui a transposição do artigo 10.°, n.° 2, da directiva. O artigo 93.° deste decreto, que institui um processo de concessão de licença aos

armeiros para transferirem este material sem autorização prévia, destina-se a transpor o artigo 10.°, n.° 3, da directiva. O artigo 94.° do decreto de 6 de Maio de 1995 sujeita as transferências deste material com destino a França a um acordo prévio do ministro encarregado das alfândegas.

17 O artigo 95.° do decreto de 6 de Maio de 1995 remete, porém, para um regulamento de execução a determinação das condições em que são elaborados os pedidos referidos nos artigos 92.° a 94.° deste mesmo decreto. Na audiência, o Governo francês indicou que este regulamento tinha sido adoptado em 25 de Maio de 1999 e era aplicável a partir de 15 de Junho do mesmo ano.

18 Quanto ao artigo 11.° da directiva, o Governo francês alega que esta disposição está transposta, no que respeita às munições, pelo artigo 80.° do decreto de 6 de Maio de 1995 que dá poder ao ministro encarregado das alfândegas, em caso de ameaças graves ou de ofensas à ordem pública em razão da detenção ou da utilização ilícitas de munições e de elementos de munições, para tomar todas as medidas necessárias para evitar essa detenção ou essa utilização ilícitas no que respeita à transferência de munições ou de elementos de munições provenientes ou destinados a um Estado-Membro.

19 Finalmente, o Governo francês indica que o artigo 101.° do decreto de 6 de Maio de 1995 prevê, entre Estados-Membros, um intercâmbio de informações recolhidas em aplicação dos artigos 92.°, 93.° e 95.° do referido decreto e transmitidas pelos outros Estados-Membros no que respeita às transferências para França, bem como uma obrigação que incumbe ao ministro da Defesa de comunicar aos Estados-Membros e à Comissão as autoridades ou serviços encarregados de transmitir ou de receber informações relativas à aquisição, à detenção e à transferência de armas, de munições e respectivos elementos. A partir da adopção do regulamento de execução previsto no artigo 95.° do decreto de 6 de Maio de 1995, a República Francesa poderia, portanto, comunicar as informações relativas à instituição do sistema de intercâmbio de informações previsto no artigo 12.° da directiva.

20 A Comissão responde, a este propósito, que, na falta de regulamento de execução, o decreto de 6 de Maio de 1995 não produz efeitos e que uma disposição como o artigo 95.° do referido decreto, que se limita a habilitar uma autoridade a adoptar posteriormente as disposições substantivas necessárias, não pode operar uma transposição cabal e precisa da directiva.

Apreciação do Tribunal de Justiça

21 No que respeita, em primeiro lugar, aos argumentos do Governo francês baseados nas dificuldades com que deparou na execução das disposições da directiva relativas aos explosivos, em razão, antes de tudo, da sua falta de precisão, importa recordar que, segundo jurisprudência assente, as dificuldades de aplicação surgidas na fase de execução de um acto comunitário não podem permitir a um Estado-Membro eximir-se unilateralmente ao cumprimento das suas obrigações (v., designadamente, acórdãos de 7 de Fevereiro de 1979, Comissão/Reino Unido, 128/78, Colect. p. 187, n.° 10, e de 19 de Fevereiro de 1991, Comissão/Bélgica, C-374/89, Colect., p. I-367, n.° 10).

22 No que respeita, seguidamente, à obrigação de adoptar um modelo comum para o documento que materializa a autorização de transferência, há que sublinhar, como a Comissão indicou com razão, que tal obrigação não decorre da directiva.

23 De resto, mesmo admitindo que a realização nas melhores condições das transferências intracomunitárias pressuponha a adopção de tal documento harmonizado, há que reconhecer que a não adopção de medidas comunitárias para esse efeito não impede um Estado-Membro de adoptar as disposições legislativas e regulamentares necessárias para a transposição da directiva.

24 Além disso, quanto às propostas que a República Francesa terá formulado no quadro do comité previsto no artigo 13.° da directiva com vista à adopção de um documento comum de transferência, assinale-se que tais iniciativas não têm incidência sobre a existência do incumprimento no que respeita à transposição do acto em questão.

25 No que respeita, em segundo lugar, ao artigo 10.° da directiva relativo à transferência de munições, há que sublinhar que o artigo 95.° do decreto de 6 de Maio de 1995 prevê que um regulamento do ministro encarregado das alfândegas definirá as condições em que são feitos os pedidos da autorização de transferência, da licença temporária de transferência e do acordo prévio de transferência, bem como as declarações de transferência, em conformidade com os artigos 92.° e 94.° desse decreto. É ponto assente que estas disposições não podem ser aplicadas na falta do referido regulamento de execução.

26 Assim, ao limitar-se a remeter para uma posterior regulamentação de execução das disposições destinadas a assegurar a transposição do artigo 10.° da directiva, não se pode considerar que o decreto de 6 de Maio de 1995 procede a uma transposição plena e precisa da directiva (v., neste sentido, acórdão de 18 de Dezembro de 1997, Comissão/Bélgica, C-263/96, Colect., p. I-7453, n.° 26).

27 Quanto aos artigos 11.° e 12.° da directiva, embora seja verdade que a sua execução pelos artigos 80.° e 101.° do referido decreto não está sujeita à adopção de outros actos, não é menos certo que, enquanto, na falta de regulamento de

execução, o artigo 10.°, que contém a regra geral, não for transposto, os artigos deste decreto não produzem efeitos jurídicos. Assim, são irrelevantes os actos de transposição destas disposições que mais não fazem do que derrogar o artigo 10.° da directiva, que ainda não está transposto, ou que o completar.

28 No que respeita, finalmente, à adopção do regulamento de execução adoptado em 25 de Maio de 1999, a que faz referência o Governo francês, recorde-se que, no âmbito de uma acção *ex* artigo 169.° do Tratado, a existência de um incumprimento deve ser apreciada em função da situação do Estado-Membro tal como se apresentava no termo do prazo fixado no parecer fundamentado, não sendo as alterações posteriormente ocorridas tomadas em consideração pelo Tribunal (v., nomeadamente, acórdão de 11 de Novembro de 1999, Comissão/Itália, C-315/98, Colect., p. I-8001, n.° 11).

29 Tendo em conta as considerações que precedem, há que declarar que, ao não adoptar, no prazo fixado, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 9.° a 12.° da directiva, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva.

Quanto às despesas

30 Por força do disposto no artigo 69.°, n.° 2, do Regulamento de Processo, a parte vencida é condenada nas despesas, se a parte vencedora o tiver requerido. Tendo a Comissão pedido a condenação da República Francesa e tendo esta sido vencida, há que condená-la nas despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA (Quinta Secção)

decide:

1) **Ao não adoptar, no prazo fixado, as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento aos artigos 9.° a 12.° da Directiva 93/15/CEE do Conselho, de 5 de Abril de 1993, relativa à harmonização das disposições respeitantes à colocação no mercado e ao controlo dos explosivos para utilização civil, a República Francesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força desta directiva.**

2) **A República Francesa é condenada nas despesas.**

Edward Sevón Gulmann

Puissochet Jann

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 23 de Março de 2000.

O secretário

R. Grass

O presidente da Quinta Secção

D. A. O. Edward