ACÓRDÃO DO TRIBUNAL (Quinta Secção)
13 de Julho de 1989 *

No processo 380/87,

que tem por objecto um pedido dirigido ao Tribunal, nos termos do artigo 177.° do Tratado CEE, pelo tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, destinado a obter, no processo pendente neste órgão jurisdicional entre

Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane et Polyflex Italiana

e

Comune di Cinisello Balsamo,

uma decisão a título prejudicial sobre a interpretação da Directiva 75/442 do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 47; EE 15 F1 p. 129), da Directiva 76/403 do Conselho, de 6 de Abril de 1976, relativa à eliminação dos policlorobifenilos e policlotrifenilos (JO L 108, p. 41; EE 15 F1 p. 161) e da Directiva 78/319 do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43; EE 15 F2 p. 98), bem como sobre a determinação dos princípios aplicáveis à reparação do prejuízo causado por um acto da administração contrário ao direito comunitário,

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

constituído pelos Srs. R. Joliet, presidente de secção, Sir Gordon Slynn, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias e M. Zuleeg, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs
secretário: H. A. Rühl, administrador principal

vistas as observações apresentadas:

* Língua do processo: italiano.

— em representação das Comunidades Europeias, por Giuliano Marenco e Thomas Van Rijn, consultores jurídicos,

— em representação das sociedades recorrentes no processo principal, pelos advogados Leone, Siragusa, Simont e Scassellati Sforzolini,

— em representação do Governo italiano, por Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato

— em representação do Governo do Reino Unido, por H. R. L. Purse, Treasury Solicitor

— em representação do Governo português, por Luís Fernandes, Rui Falcão de Campos e Ana Cristina Branco

visto o relatório para audiência e após a realização desta em 2 de Março de 1989,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 16 de Março de 1989,

profere o presente

Acórdão

1 Por acórdão de 23 de Novembro de 1987, que deu entrada no Tribunal em 21 de Dezembro seguinte, o tribunale amministrativo regionale per la Lombardia apresentou, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, várias questões prejudiciais relativas à interpretação da Directiva 75/442 do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 47; EE 15 F1 p. 129), da Directiva 76/403 do Conselho, de 6 de Abril de 1976, relativa à eliminação dos policlorobifenilos e policlorotrifenilos (JO L 108, p. 41; EE 15 F1 p. 161) e da Directiva 78/319 do Conselho, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos (JO L 84, p. 43; EE 15 F2 p. 98), bem como à determinação dos princípios aplicáveis à reparação do prejuízo causado por um acto da administração contrário ao direito comunitário.

2 Estas questões foram suscitadas no âmbito de um litígio que opõe vários produtores de recipientes, embalagens e sacos de plástico ao município de Cinisello Balsamo, a propósito do regulamento do presidente deste município, de 16 de Fevereiro de 1987, que proíbe, a partir de 1 de Setembro de 1987, o fornecimento ao consumidor, para transporte das mercadorias compradas, de sacos e outros recipientes não biodegradáveis bem como a venda ou distribuição de sacos de plástico, com excepção dos destinados à recolha dos resíduos.

3 As sociedades Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane e Polyflex Italiana (doravante «recorrentes no processo principal») interpuseram, no tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, um recurso de anulação do referido regulamento. Também solicitaram a suspensão da sua execução. Dado que as recorrentes no processo principal invocaram em apoio dos seus pedidos a incompatibilidade do regulamento impugnado com o direito comunitário, o órgão jurisdicional nacional suspendeu a instância e apresentou ao Tribunal as seguintes quatro questões prejudiciais:

«1) As directivas (CEE) do Conselho 75/442, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, 78/319, de 20 de Março de 1978, relativa aos resíduos tóxicos e perigosos, e 76/403, de 6 de Abril de 1976, relativa à eliminação dos policlorobifenilos e policlorotrifenilos, 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?

2) 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?

3) 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 de eliminação (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?

4) Solicita-se ao Tribunal que esclareça se, com base no direito comunitário, a administração pública está obrigada ao ressarcimento do prejuízo quando, através de um acto administrativo ilícito, ela lesa (ilicitamente) um direito subjectivo comunitário que, depois de transposto para a ordem jurídica italiana — e mantendo simultaneamente a sua natureza comunitária —, se apresenta como um interesse legítimo.»

4 Para mais ampla exposição dos factos, da tramitação do processo e das observações escritas apresentadas ao Tribunal, remete-se para o relatório para audiência. Estes elementos apenas serão adiante retomados na medida do necessário para a fundamentação do Tribunal.

5 Convém apontar, a título liminar, que resulta do acórdão de reenvio que o processo principal diz respeito a produtos que não entram no âmbito de aplicação das directivas 76/403 e 78/319, já citadas. Com efeito, os sacos de plástico não contêm nem policlorobifenilo nem policlorotrifenilo e não constituem, em si, resíduos tóxicos ou perigosos. Consequentemente, as questões prejudiciais devem ser examinadas apenas à luz da Directiva 75/442 do Conselho.

Quanto à primeira questão

6 A primeira questão deve ser entendida, em substância, como visando saber se a Directiva 75/442 confere aos particulares o direito de vender ou utilizar sacos de plástico e outros recipientes não biodegradáveis.

7 É conveniente recordar que a Directiva 75/442 tem por objecto a harmonização das disposições dos diferentes Estados-membros no que respeita a eliminação dos resíduos, a fim de, por um lado, evitar os entraves às trocas intracomunitárias e a desigualdade de condições de concorrência resultantes da sua disparidade e, por outro lado, contribuir para realizar os objectivos da Comunidade no domínio da protecção da saúde e do ambiente. Não proíbe a venda ou a utilização de qualquer produto, mas nem por isso se pode daí deduzir que se opõe a que os Estados-membros possam introduzir essas proibições tendo em vista a protecção do ambiente.

8 Uma interpretação diferente não encontraria qualquer fundamento no texto da directiva e seria, aliás, contrária aos objectivos desta. Com efeito, resulta do artigo 3.° da directiva que esta visa, designadamente, favorecer as medidas nacionais susceptíveis de prevenir a formação de resíduos. Ora, a limitação ou a proibição da venda ou da utilização de produtos como os recipientes não biodegradáveis são susceptíveis de contribuir para esse fim.

9 As recorrentes no processo principal alegaram ainda que uma proibição absoluta de comercialização dos produtos em causa constituía um entrave às trocas que não poderia ser justificado pelas exigências de protecção do ambiente, sendo, portanto, incompatível com o artigo 30.° do Tratado CEE.

10 Cabe, todavia, verificar que o órgão jurisdicional nacional não apresentou qualquer questão relativa ao artigo 30.° do Tratado e que, consequentemente, não há que interpretar essa disposição.

11 Deve-se, portanto, responder à primeira questão que a Directiva 75/442 deve ser interpretada no sentido de não conferir aos particulares o direito de vender ou utilizar sacos de plástico e outros recipientes não biodegradáveis.

Quanto à segunda questão

12 A segunda questão visa, em resumo, saber se o n.° 2 do artigo 3.° da Directiva 75/442 impõe aos Estados-membros a obrigação de comunicar à Comissão qualquer projecto de regulamentação, como a impugnada no processo principal, antes da sua aprovação definitiva.

13 A este respeito, defendeu-se que a regulamentação em causa não cabia no âmbito de aplicação do artigo 3.° da directiva porque não diria respeito a produtos cuja eliminação pudesse provocar dificuldades técnicas ou envolver custos excessivos.

14 Basta verificar, quanto a este ponto, que o n.° 2 do artigo 3.° da Directiva 75/442 impõe aos Estados-membros o dever de comunicar em tempo útil à Comissão não apenas os projectos de regulamentação relativos, designadamente, ao emprego de produtos que possam provocar dificuldades técnicas de eliminação ou envolver custos excessivos de eliminação, mas também, por referência ao n.° 1, qualquer projecto de regulamentação que vise promover, designadamente, a prevenção, a reciclagem e a transformação dos resíduos.

15 Consequentemente, ainda que se revelasse exacta a afirmação de que os produtos que são objecto da regulamentação impugnada não são fonte de dificuldades técnicas de eliminação ou de custos excessivos de eliminação, nem por isso resultaria daí que esse projecto de regulamentação fique fora do âmbito de aplicação do n.° 2 do artigo 3.° da directiva.

16 Defendeu-se também na audiência que o dever de comunicação prévia previsto pelo n.° 2 do artigo 3.° da directiva só dizia respeito às medidas de uma certa importância e que não poderia abranger disposições de alcance prático muito limitado, como as adoptadas por um pequeno município. A comunicação de tal projecto à Comissão revelar-se-ia impraticável.

17 A este respeito, basta verificar que a directiva não prevê qualquer derrogação ou limitação no que respeita ao dever de comunicação dos projectos referidos no artigo 3.° Consequentemente, esse dever estende-se aos projectos de regulamentação aprovados por todas as autoridades dos Estados-membros, incluindo as autoridades descentralizadas como os municípios.

18 Cabe, pois, responder à segunda questão que o artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 75/442 deve ser interpretado no sentido de que impõe aos Estados-membros o dever de comunicar à Comissão um projecto de regulamentação como a impugnada no processo principal antes da sua aprovação definitiva.

Quanto à terceira questão

19 A terceira questão visa saber se o n.° 2 do artigo 3.° da Directiva 75/442 confere aos particulares um direito que podem invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais para obter a anulação ou a não aplicação de uma regulamentação nacional que caiba no âmbito de aplicação daquela disposição, por essa regulamentação ter sido aprovada sem comunicação prévia à Comissão das Comunidades Europeias.

20 A este respeito, deve declarar-se que o artigo 3.°, n.° 2, já citado, se limita a impor aos Estados-membros a obrigação de comunicar à Comissão em tempo útil os projectos de regulamentação nele previstos, sem fixar um processo de controlo comunitário desses projectos e sem fazer depender a entrada em vigor das regulamentações projectadas do acordo ou da não oposição da Comissão.

21 A obrigação imposta aos Estados-membros pelo referido n.° 2 do artigo 3.° visa permitir à Comissão estar informada sobre as medidas nacionais projectadas no

domínio da eliminação dos resíduos, a fim de poder avaliar as necessidades de adoptar medidas comunitárias de harmonização bem como examinar se os projectos que lhe são apresentados são ou não compatíveis com o direito comunitário e de tirar, se for caso disso, as consequências pertinentes.

22 Nem a redacção nem a finalidade dessa disposição permitem, portanto, considerar que a falta de respeito da obrigação de comunicação prévia que incumbe aos Estados-membros implica, por si só, a ilegalidade das regulamentações assim adoptadas.

23 Decorre de quanto precede que a referida disposição respeita às relações entre os Estados-membros e a Comissão mas não gera, em contrapartida, qualquer direito para os particulares que seja susceptível de ser lesado em caso de violação, por um Estado-membro, da obrigação de comunicar previamente à Comissão os seus projectos de regulamentação.

24 Deve, pois, responder-se à terceira questão que o artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 75/442 deve ser interpretado no sentido de não conferir aos particulares qualquer direito que possam invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais para obter a anulação ou a não aplicação de uma regulamentação nacional que se enquadre no âmbito de aplicação daquela disposição, por essa regulamentação ter sido aprovada sem comunicação prévia à Comissão das Comunidades Europeias.

Quanto à quarta questão

25 Face à resposta dada às três primeiras questões, não há que decidir sobre a quarta questão prejudicial.

Quanto às despesas

26 As despesas efectuadas pelo Governo britânico, pelo Governo italiano, pelo Governo português e pela Comissão das Comunidades Europeias, que apresentaram

observações ao Tribunal, não são reembolsáveis. Revestindo o processo, quanto às partes na causa principal, a natureza de incidente suscitado perante o órgão jurisdicional nacional, compete a este decidir quanto às despesas.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL (Quinta Secção),

pronunciando-se sobre as questões submetidas pelo tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, por acórdão de 23 de Novembro de 1987, declara:

1) **A Directiva 75/442 deve ser interpretada no sentido de não conferir aos particulares o direito de vender ou utilizar sacos de plástico e outros recipientes não biodegradáveis.**

2) **O artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 75/442 deve ser interpretado no sentido de que impõe aos Estados-membros o dever de comunicar à Comissão um projecto de regulamentação como a impugnada no processo principal antes da sua aprovação definitiva.**

3) **O artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 75/442 deve ser interpretado no sentido de não conferir aos particulares qualquer direito que possam invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais para obter a anulação ou a não aplicação de uma regulamentação nacional que se enquadre no âmbito de aplicação daquela disposição, por essa regulamentação ter sido aprovada sem comunicação prévia à Comissão das Comunidades Europeias.**

Joliet Slynn

Moitinho de Almeida Rodríguez Iglesias Zuleeg

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 13 de Julho de 1989.

O secretário

J.-G. Giraud

O presidente da Quinta Secção

R. Joliet