2. O n.° 2 do artigo 3.° da Directiva 75/442 impõe aos Estados-membros o dever de comunicar à Comissão em tempo útil, isto é, antes da sua aprovação definitiva, um projecto de regulamentação que restrinja a utilização e venda de embalagens não biodegradáveis. Com efeito, ele diz respeito não só aos projectos de regulamentação relativos, designadamente, à utilização de produtos que possam provocar dificuldades técnicas de eliminação ou envolver custos excessivos de eliminação mas também, por referência ao n.° 1, a qualquer projecto de regulamentação que vise promover, designadamente, a prevenção, a reciclagem e a transformação dos resíduos.

Não prevendo a directiva qualquer derrogação ou limitação no que respeita ao dever de comunicação, este estende-se aos projectos de regulamentação aprovados por todas as autoridades dos Estados-membros, incluindo as autoridades descentralizadas como os municípios.

Esta disposição da directiva respeita apenas às relações entre os Estados-membros e a Comissão e não confere, por esse facto, aos particulares qualquer direito que estes possam invocar perante os órgãos jurisdicionais nacionais para obter a anulação ou a não aplicação de uma regulamentação nacional que se enquadre no seu âmbito de aplicação, por esta ter sido aprovada sem ter sido objecto de comunicação prévia.

RELATÓRIO PARA AUDIÊNCIA
apresentado no processo 380/87 *

I — Enquadramento jurídico

As directivas 75/442, 76/403 e 78/319 visam harmonizar as legislações dos Estados-membros relativas, respectivamente, aos resíduos em geral, aos PCB e aos resíduos tóxicos e perigosos, com a finalidade de proteger a saúde das pessoas e o ambiente e de evitar condições de concorrência desiguais que possam ter incidência directa no funcionamento do mercado comum.

Para esse efeito, as referidas directivas prevêem que os Estados-membros tomem as medidas adequadas para promover a prevenção, a reciclagem e a transformação dos

* Língua do processo: italiano.

resíduos, incluindo os tóxicos e perigosos, ou a regeneração dos PCB usados.

Por fim, no que respeita aos resíduos em geral, o n.° 2 do artigo 3.° da referida Directiva 75/442 dispõe que os Estados-membros:

«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».

II — O processo principal

Por regulamento de 16 de Fevereiro de 1987, o presidente da câmara de Cinisello Balsamo decidiu proibir, a partir de 1 de Setembro de 1987, o fornecimento ao consumidor, para transporte das mercadorias compradas, de sacos e de outros contentores não biodegradáveis, bem como a venda ou distribuição de sacos de plástico, com excepção dos destinados à recolha de resíduos.

As sociedades Enichem Base, Montedipe, Solvay, SIPA Industriale, Altene, Neophane e Polyflex Italiana, que trabalham no sector da produção de matérias-primas e da transformação, comercialização e distribuição de recipientes, embalagens e sacos em plástico, interpuseram recurso do referido regulamento para o tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, solicitando a sua anulação, após suspensão da respectiva execução. Alegaram, designadamente, a incompatibilidade desse regulamento com o direito comunitário.

III — As questões prejudiciais

O tribunale amministrativo regionale, considerando necessário obter uma interpretação do direito comunitário para decidir tanto sobre o fundo da questão como sobre o pedido de suspensão da execução do regulamento impugnado, suspendeu a instância e apresentou ao Tribunal, ao abrigo do artigo 177.° do Tratado CEE, 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.»

Na fundamentação desta última questão, o órgão jurisdicional nacional explica que, dado que o direito subjectivo comunitário pode, quando opere na ordem jurídica italiana, revestir a forma de um direito subjectivo comunitário-italiano, cuja violação por um acto administrativo ilegal, verificada pela autoridade judicial ordinária, pode dar lugar a uma indemnização, ou de um interesse legítimo comunitário-italiano, cuja violação por um acto administrativo ilegal, verificada pelos tribunais administrativos, não dá direito a reparação, a resposta à questão apresentada deveria permitir ao tribunale amministrativo regionale decidir se deve suspender-se a execução do regulamento do presidente da câmara de Cinisello Balsamo. Efectivamente, tal suspensão apenas pode ser concedida se a execução puder provocar prejuízos graves e irreparáveis e esses prejuízos apenas seriam irreparáveis se não pudessem ser indemnizados *a posteriori*. Ora, segundo a ordem jurídica italiana, apenas são indemnizáveis os prejuízos causados aos direitos subjectivos e não os causados aos interesses legítimos.

IV — O processo no Tribunal

Em conformidade com o artigo 20.° do Protocolo relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da Comunidade Económica Europeia, foram apresentadas observações escritas:

— em 24 de Março de 1988, pela Comissão das Comunidades Europeias, representada pelos seus consultores jurídicos Giuliano Marenco e Thomas Van Rijn;

— em 30 de Março de 1988, pelas sociedades recorrentes no processo principal, representadas pelos advogados Leone, Siragusa, Simont e Scassellati Sforzolini;

— em 7 de Abril de 1988, pelo Governo italiano, representado por Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato;

— em 7 de Abril de 1988, pelo Governo do Reino Unido, representado por H. R. L. Purse, Treasury Solicitor;

— em 8 de Abril de 1988, pelo Governo português, representado por Luís Fernandes, Rui Falcão de Campos e Ana Cristina Branco.

V — Resumo das observações escritas

1. *Quanto à primeira questão*

As *recorrentes no processo principal* propõem que se responda afirmativamente à primeira questão, e isto não apenas à luz do direito derivado aplicável na matéria mas também à luz do Tratado, especialmente do seu artigo 30.°

No que respeita ao direito derivado, as recorrentes defendem que apenas a Directiva 75/442, dentre as três mencionadas nas questões, é aplicável. Com efeito, por um lado, a Directiva 76/403 não seria aplicável porque diz respeito a substâncias que não são utilizadas na produção de sacos de plástico, e, por outro lado, a Directiva 78/319 também não seria relevante, porque os referidos sacos não contêm substâncias tóxicas e perigosas enumeradas em anexo à directiva e, em todo o caso, esta exclui do seu âmbito de aplicação os resíduos domésticos, categoria na qual haveria que enquadrar os sacos de plástico depois de vez utilizados pelo consumidor.

Pelo contrário, a Directiva 75/442, que respeita à eliminação de todos os tipos de resíduos, é aplicável ao caso em apreço. Esta directiva procura conciliar a acção em favor da protecção da saúde das pessoas e do ambiente com objectivos fundamentais da Comunidade, a saber, a abolição das restrições à livre circulação de mercadorias e a criação de um regime de concorrência não falseada.

Ora, medidas como a proibição absoluta de comercialização de certos produtos pelo único motivo de, no fim do seu ciclo de utilização, serem inevitavelmente deitados fora pelos consumidores e se tornarem, assim, resíduos são contrárias à finalidade da directiva e ao artigo 30.° do Tratado. Com efeito, implicam consequências exageradamente prejudiciais para o comércio intracomunitário e para a estrutura da concorrência. A este respeito, as recorrentes recordam a jurisprudência do Tribunal relativa às medidas de efeito equivalente para apoiar a sua tese de que a medida em questão viola o princípio da proporcionalidade. Com efeito, o Tribunal reconheceu nos seus acórdãos de 26 de Junho de 1980 (Gilli, 788/79, Recueil, p. 2071) e de 12 de Março de 1987 (Comissão/Alemanha, 178/84, Colect., p. 1227) que uma proibição absoluta de comercialização não pode justificar-se, porque é sempre possível utilizar meios menos restritivos para atingir o objectivo prosseguido.

Em conclusão, as recorrentes no processo principal propõem que se responda à primeira questão no sentido de que, no estado actual do direito comunitário, decorre do conjunto dos princípios contidos na Directiva 75/442 e, sobretudo, das normas do Tratado relativas à proibição de medidas de efeito equivalente às restrições quantitativas, que os nacionais comunitários têm o direito de comercializar sacos e recipientes em plástico. Segundo elas, este direito apenas está sujeito a medidas nacionais relativas à eliminação dos resíduos que sejam adequadas à finalidade de proteger o ambiente e a saúde das pessoas e, consequentemente, não está sujeito a uma proibição absoluta de comercialização, dado que existem meios menos restritivos de proteger esses interesses.

Em contrário, os *governos* italiano, britânico e português e a *Comissão* defendem que se deve responder pela negativa à primeira questão do juiz nacional.

Segundo o *Governo italiano*, as referidas directivas apenas impõem obrigações vinculantes para os Estados-membros no que respeita à venda e utilização dos produtos que se possam tornar resíduos na medida expressamente prevista por essas directivas. Ora, segundo o artigo 3.° da Directiva 75/442, os Estados-membros podem tomar medidas para promover a prevenção da pro-

dução de resíduos através da regulamentação do emprego de produtos que possam provocar dificuldades técnicas de eliminação ou envolver custos excessivos de eliminação.

O Governo do *Reino Unido* afirma, em primeiro lugar, que nenhuma das directivas referidas pelo órgão jurisdicional nacional se aplica ao caso vertente. Assim, as directivas 75/442 e 78/319 visam os resíduos, que são definidos como qualquer substância de que o detentor se desfaz ou tem a obrigação de se desfazer por força das disposições nacionais em vigor; ora, segundo o Reino Unido, os sacos de plástico fornecidos para transporte das mercadorias não constituem resíduos, na acepção enunciada. Quanto à Directiva 76/403, não engloba os sacos de plástico, dado que estes não contêm qualquer das substâncias enumeradas nessa directiva; por outro lado, essa directiva apenas visa a eliminação dos PCB e não a sua distribuição e venda.

De todo o modo, o facto de as referidas directivas harmonizarem as regras nacionais relativas à eliminação dos resíduos não poder ser interpretado como uma proibição implícita de os Estados-membros tomarem medidas destinadas a limitar a distribuição ou a venda de certos produtos susceptíveis de serem deitados fora algum tempo após a sua utilização. Consequentemente, no entender do Reino Unido, as directivas em questão não podem criar para os particulares direitos subjectivos de distribuir e vender sacos de plástico.

O *Governo português* começa por sublinhar que os destinatários das obrigações impostas pelas directivas em questão são os Estados-membros e que lhes incumbe adoptar as medidas necessárias para garantir que os resíduos sejam eliminados sem pôr em perigo a saúde das pessoas e sem prejudicar o ambiente. Para esse efeito, as directivas deixam uma ampla margem de apreciação aos Estados-membros na escolha das medidas adequadas.

Por outro lado, segundo o Governo português, a questão diz respeito a uma actividade, a saber, a venda e a utilização de certos produtos, que não é directamente visada pelas directivas em questão. Estas directivas apenas estabelecem um mínimo de protecção da saúde e do ambiente. Consequentemente, são permitidas aos Estados-membros medidas como as enumeradas pelo tribunal *a quo*, que, sendo mais rigorosas que as previstas nas directivas, se enquadram nos objectivos por elas visados.

Isto resulta dos termos do artigo 8.° da Directiva 78/319, que permite aos Estados-membros tomar, no que respeita aos resíduos tóxicos e perigosos, medidas mais rigorosas do que as previstas naquela directiva, e do artigo 2.°, n.° 1, da Directiva 75/442, que prevê que os Estados-membros podem adoptar regulamentações específicas para categorias particulares de resíduos.

O Governo português recorda, a este respeito, também a jurisprudência do Tribunal segundo a qual os Estados-membros podem decidir do nível de protecção que entendem assegurar, na sua ordem interna, relativamente à saúde e à vida das pessoas, na ausência de harmonização (acórdão de 30 de Novembro de 1983, Van Bennekom, 227/82, Rec. p. 3883).

A *Comissão* defende que, embora seja verdade que as directivas em questão visam em primeiro lugar a eliminação dos resíduos e não a prevenção destes, daqui não se pode deduzir que seja proibido aos Estados-membros ocuparem-se também da prevenção, tanto mais que duas das três directivas prevêem expressamente também a obrigação de promover a prevenção dos resíduos.

Consequentemente, as directivas não proíbem aos Estados-membros a adopção de medidas que limitem a venda ou a utilização de produtos que impliquem a formação de resíduos. Tais medidas não são, portanto, contrárias ao direito comunitário, sob reserva de serem conformes às regras gerais do Tratado, designadamente ao seu artigo 30.°

Daqui resulta que as três directivas em questão não conferem aos particulares o direito de vender ou utilizar os produtos que elas regulamentam.

2. *Quanto à segunda questão*

As *recorrentes no processo principal* propõem que se responda à segunda questão do juiz nacional no sentido de que os Estados-membros são obrigados a informar em tempo útil a Comissão sobre qualquer projecto de regulamentação que possa provocar dificuldades técnicas de eliminação ou envolver custos excessivos de eliminação e que não podem aplicar essas regulamentações sem que a Comissão tenha previamente verificado a sua compatibilidade com o mercado comum, sob pena de ilegalidade.

Com efeito, a Directiva 75/442 visa coordenar a acção dos Estados-membros na prossecução dos objectivos por ela fixados, sem prever uma actividade normativa a nível comunitário. Ora, o instrumento mais eficaz previsto pela directiva para evitar o aparecimento de disparidades nocivas ao bom funcionamento do mercado comum é a obrigação de comunicação prévia imposta pelo artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 75/442, única que impõe essa obrigação, que abrange qualquer projecto de regulamentação interna relativo ao objecto da directiva, seja qual for o órgão interno que adopte o projecto.

Esta obrigação é comparável à prevista no artigo 93.°, n.° 3, do Tratado, no que respeita aos auxílios estatais, ou ainda à prevista na Directiva 83/189, que rege as normas e regulamentações técnicas para os produtos industriais.

Segundo as recorrentes, dado que a obrigação de comunicação prévia constitui uma obrigação precisa e determinada e é imposta aos Estados-membros com a finalidade importante de evitar o aparecimento de entraves às trocas intracomunitárias, deve concluir-se daqui que a disposição que a impõe é uma norma imperativa, necessariamente acompanhada de uma sanção imediata de invalidade da medida nacional não comunicada.

A este respeito, as recorrentes rejeitam o argumento segundo o qual não se pode estabelecer uma analogia entre a Directiva 75/442 e a Directiva 83/189, pelo facto da a primeira não prever a regulamentação elaborada do processo de reexame, que, pelo contrário, existe na Directiva 83/189. Com efeito, o artigo 93.° do Tratado, quando

prevê a comunicação prévia dos auxílios estatais, também não contém indicações precisas quanto ao processo. Todavia, o Tribunal, no seu acórdão de 12 de Dezembro de 1973 (Lorenz, 120/73, Recueil, p. 1471), fixou um prazo no qual a Comissão pode apresentar observações aos Estados-membros e antes do termo do qual as medidas nacionais não podem ser executadas.

A *Comissão* e o *Governo italiano* estão de acordo em responder à segunda questão que o artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 75/442 prevê uma obrigação para os Estados-membros de informarem em tempo útil a Comissão de quaisquer projectos de regulamentação que tenham por objecto as medidas referidas no n.° 1 desse artigo mas que, na ausência de um processo comunitário de controlo dos projectos comunicados, não se pode deduzir dessa disposição uma obrigação de *statu quo* para os Estados-membros.

Segundo o Governo italiano, as disposições do artigo 3.°, n.° 2, inscrevem-sem numa relação geral de cooperação entre os Estados-membros e a Comissão e são desprovidas de qualquer efeito relativamente à legalidade das medidas previstas no que respeita às relações entre autoridades e particulares.

Os *governos britânico* e *português*, pelo contrário, defendem que a decisão nacional em questão, dado que rege a venda e utilização de certos produtos não biodegradáveis, não cabe no âmbito de aplicação da Directiva 75/442 e, portanto, da obrigação de comunicação prévia prevista no seu artigo 3.°, n.° 2, uma vez que não diz respeito ao emprego de produtos que pudessem provocar dificuldades técnicas de eliminação ou envolver custos excessivos de eliminação.

3. *Quanto à terceira questão*

As *recorrentes no processo principal* defendem que a disposição contida no artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 75/442 não teria efeito útil se a obrigação de comunicação que impõe não pudesse ser invocada pelos particulares no órgão jurisdicional nacional contra uma disposição nacional não comunicada à Comissão, quer esta disposição emane de uma autoridade central e se aplique a todo o território nacional quer emane de uma autoridade local e tenha um efeito territorial limitado.

Embora admitindo que a jurisprudência do Tribunal não diz respeito senão a casos em que a regulamentação nacional estava em contradição com as disposições de natureza substancial de uma directiva comunitária, as recorrentes baseiam-se nas tomadas de posição da Comissão relativamente à Directiva 83/189, designadamente na sua comunicação de 1 de Outubro de 1986, para concluir que se deve considerar como susceptível de conferir direitos aos particulares contra os próprios Estados-membros uma disposição de uma directiva que imponha aos Estados-membros obrigações de processo suficientemente claras e precisas, como a do artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 75/442.

Consequentemente, o Estado não pode impor aos particulares medidas que entram no âmbito de aplicação da directiva que não te-

nham sido previamente comunicadas à Comissão, e os particulares podem invocar perante os tribunais a violação dessa obrigação para obter a não aplicação ou a anulação de tais medidas.

Os *Governos britânicos e italiano* estão de acordo em afirmar que a obrigação prevista no artigo 3.°, n.° 2, da directiva tem apenas por objecto facilitar a cooperação entre as autoridades nacionais e a Comissão para a aplicação da directiva e não pode, portanto, ser invocada pelos particulares num órgão jurisdicional nacional.

Também para a *Comissão*, resulta da ausência de efeitos suspensivos da obrigação imposta no artigo 3.°, n.° 2, da directiva em questão que esse artigo não confere aos particulares direitos subjectivos susceptíveis de serem invocados num órgão jurisdicional nacional.

O Governo português não apresenta observações sobre a terceira questão.

4. *Quanto à quarta questão*

As *recorrentes no processo principal* propõem que se responda à quarta questão pela afirmativa. A este respeito, sublinham que, ainda que, na ausência de uma regulamentação comunitária relativa à obrigação de reparar os prejuízos causados aos particulares pelas administrações em violação do direito comunitário, o direito à reparação e as modalidades do seu exercício sejam em princípio regidos pelas normas de direito interno, essas normas devem respeitar os limites impostos pelo direito comunitário e designadamente os princípios gerais comuns aos Estados-membros.

Segundo as recorrentes, o Tribunal declarou, com efeito, existir nos doze Estados-membros um princípio geral comum aplicável tanto aos particulares como aos poderes públicos, segundo o qual aquele que viola um direito de outrem deve assumir as respectivas consequências (ver acórdão de 22 de Janeiro de 1976, Russo, 60/75, Recueil, p. 45). Este princípio de responsabilidade não pode ser tornado ineficaz por um Estado-membro pelo facto de qualificar de um modo ou de outro, na sua ordem interna, a situação subjectiva lesada, porque uma transformação deste tipo daria lugar a desigualdades de tratamento entre os cidadãos dos Estados-membros.

Esta a razão por que o Tribunal impôs limites importantes à liberdade dos Estados-membros na matéria. O Tribunal afirmou designadamente no seu acórdão de 9 de Novembro de 1983 (San Giorgio, 199/82, Rec. p. 3595), que as condições de indemnização fixadas pelas diferentes legislações nacionais não podem ser organizadas de modo a tornar impossível na prática o exercício dos direitos conferidos pela ordem jurídica comunitária.

Ora, é precisamente esse o caso em direito italiano quando se qualificam certos direitos subjectivos comunitários como interesses legítimos, gozando enquanto tais de uma protecção indirecta e mediata em direito interno, caracterizada pela competência dos tribunais administrativos para conhecerem dos litígios que lhes respeitem e pela impossibilidade de obter uma indemnização em caso de violação, e não como direitos subjectivos,

que gozam de protecção directa e imediata em direito interno, caracterizada pela possibilidade de pedir uma indemnização nos tribunais comuns em caso de violação desses direitos pela administração.

Esta qualificação, meramente formal segundo as recorrentes, conduz a privar de sanção efectiva a violação pelas administrações nacionais das normas comunitárias dotadas de efeito directo, negando a obrigação de reparar o prejuízo causado pela lesão desse direito pela administração pública quando esse direito é definido na ordem jurídica interna como um interesse legítimo.

Consequentemente, as recorrentes propõem que se responda à quarta questão que a administração pública é obrigada a reparar os prejuízos causados quando um acto administrativo ilegal por si praticado lese um direito subjectivo comunitário que se apresenta, após a sua transposição para o direito interno, como um interesse legítimo.

O *Governo do Reino Unido* começa por recordar a jurisprudência do Tribunal segundo a qual compete ao direito nacional precisar qual o tribunal competente para conhecer de uma alegada violação dos direitos que decorrem para os particulares do direito comunitário. Segundo essa jurisprudência, embora caiba aos órgãos jurisdicionais nacionais utilizar todos os meios processuais nacionais que existam para assegurar a aplicação das normas de direito comunitário que produzem efeitos directos, não se pode esperar deles que criem novos meios processuais para esse efeito (ver acórdão de 7 de Julho de 1981, Rewe, 158/80, Rec. p. 1805). Daqui resulta, no caso vertente, que as recorrentes não têm direito a uma reparação se essa reparação não estiver prevista no caso de uma situação análoga exclusivamente regida pelo direito interno.

A este respeito, o Governo britânico sublinha que o Tribunal nunca manifestou a ideia de que a indemnização é uma condição *sine qua non* sem a qual seria impossível, na prática, exercer direitos que decorrem do efeito directo do direito comunitário. Efectivamente, um princípio geral nesse sentido não pode ser deduzido nem do direito interno dos Estados-membros nem do próprio direito comunitário.

Quanto aos direitos nacionais, o Reino Unido alega que o direito italiano não é o único a negar a existência de um direito sistemático à indemnização face a um acto ilegal da própria administração. Esse direito sistemático também não existe no Reino Unido, no qual a administração apenas é obrigada a indemnizar as vítimas do prejuízo causado por uma medida normativa ou quase normativa se tiver tomado essa medida de má fé ou conscientemente. Assim, a responsabilidade da administração só existe se o interessado puder provar um abuso nítido por parte da administração.

Esta regra é, aliás, conforme ao direito comunitário nessa matéria. Com efeito, a responsabilidade extracontratual da Comunidade também não existe automaticamente sempre que esta adopte um acto administrativo ou legislativo irregular.

Assim, o Tribunal afirmou, em jurisprudência constante, que a responsabilidade da Comunidade que decorre de um acto normativo que implique opções de política eco-

nómica só pode existir em presença de uma violação suficientemente nítida de uma norma superior de direito que proteja os particulares (ver acórdão de 25 de Maio de 1978, H. N. L., 83 e 94/76, 4, 5 e 40/77, Recueil, p. 1209). Esta obrigação de tomar em conta a natureza do acto dos poderes públicos está na base dos princípios gerais comuns aos direitos dos Estados-membros sintetizados pelo Tribunal e é, pela sua natureza e origem, aplicável à responsabilidade dos poderes públicos dos Estados-membros quando adoptem medidas gerais no exercício de competências nacionais ou regionais.

Consequentemente, o Reino Unido propõe que se responda à quarta questão que cabe ao direito nacional assegurar os meios de tutela nacionais adequados para que os direitos que decorrem do efeito directo da legislação comunitária possam ser exercidos na prática, e que daqui não decorre que a administração seja sempre obrigada a uma indemnização quando pratica um acto administrativo ilícito que lese um direito resultante do efeito directo da legislação comunitária.

A *Comissão* e o *Governo italiano* estão de acordo em afirmar que, tendo em conta as respostas que propõem para as três primeiras questões, a quarta questão fica destituída de objecto. O Governo italiano sublinha, todavia, que compete exclusivamente ao direito nacional regular as formas e condições pelas quais os órgãos jurisdicionais nacionais garantem a protecção das pessoas interessadas contra as violações das normas de direito comunitário que lhes dizem respeito.

O *Governo português* não apresenta observações sobre a quarta questão.

G. C. Rodríguez Iglesias
Juiz relator