# ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA
9 de Agosto de 1994 *

No processo C-359/92,

**República Federal da Alemanha**, representada por Claus-Dieter Quassowski, Regierungsdirektor no Ministério Federal da Economia, Villemombler Str. 76, Bona, na qualidade de agente, assistido por Jochim Sedemund, advogado em Colónia,

recorrente,

contra

**Conselho da União Europeia**, representado por Rüdiger Bandilla, director no Serviço Jurídico do Conselho, e Bjarne Hoff-Nielsen, consultor no mesmo serviço, na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Bruno Eynard, director da Direcção dos Assuntos Jurídicos do Banco Europeu de Investimento, 100, boulevard Konrad Adenauer,

recorrido,

apoiado por:

**Comissão das Comunidades Europeias**, representada por Rolf Wägenbaur, consultor jurídico principal, assistido por Xavier Lewis, membro do Serviço Jurídico,

* Língua do processo: alemão.

na qualidade de agentes, com domicílio escolhido no Luxemburgo no gabinete de Georgios Kremlis, membro do Serviço Jurídico, Centre Wagner, Kirchberg,

interveniente,

que tem por objecto a anulação do artigo 9.° da Directiva 92/59/CEE do Conselho, de 29 de Junho de 1992, relativa à segurança geral dos produtos (JO L 228, p. 24), na medida em que permite à Comissão adoptar, em relação a determinado produto, uma decisão que impõe aos Estados-membros o dever de tomar medidas entre as previstas no n.° 1, alíneas d) a h), do artigo 6.° da directiva,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA,

composto por: O. Due, presidente, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, M. Díez de Velasco e D. A. O. Edward, presidentes de secção, C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, G. C. Rodríguez Iglesias, F. Grévisse (relator), M. Zuleeg, P. J. G. Kapteyn e J. L. Murray, juízes,

advogado-geral: F. G. Jacobs
secretário: H. von Holstein, secretário adjunto

visto o relatório para audiência,

ouvidas as alegações das partes na audiência de 3 de Maio de 1994, no decurso da qual a República Federal da Alemanha foi representada por Gerhard Rambow,

Ministerialdirektor no Ministério Federal da Economia, na qualidade de agente, e por Jochim Sedemund, advogado em Colónia,

ouvidas as conclusões do advogado-geral apresentadas na audiência de 8 de Junho de 1994,

profere o presente

## Acórdão

1 Por petição que deu entrada na Secretaria do Tribunal de Justiça em 14 de Setembro de 1992, a República Federal da Alemanha interpôs, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 173.° do Tratado CEE, um recurso que tem por objecto a anulação do artigo 9.° da Directiva 92/59/CEE do Conselho, de 29 de Junho de 1992, relativa à segurança geral dos produtos (JO L 228, p. 24, a seguir «directiva»), na medida em que permite à Comissão adoptar, em relação a determinado produto, uma decisão que impõe aos Estados-membros o dever de tomar medidas entre as previstas no n.° 1, alíneas d) a h), do artigo 6.° da directiva.

2 A directiva, adoptada com base no artigo 100.°-A do Tratado, destina-se a assegurar que os produtos de consumo colocados no mercado interno da Comunidade não representem, em termos gerais, qualquer risco para o consumidor em condições normais de utilização ou que, pelo menos, só representem riscos muito limitados. Só se aplica caso não existam disposições comunitárias mais específicas (artigo 1.°, n.° 2, da directiva). Impõe aos produtores e aos distribuidores de produtos o respeito de um dever geral de segurança. Os produtores só podem colocar no mercado produtos seguros. Por outro lado, devem advertir o consumidor sobre os riscos que a utilização do produto comporta e adoptar as medidas necessárias para determinar e prevenir tais riscos. Os distribuidores devem contribuir para o cumprimento do dever geral de segurança (artigo 3.° da directiva).

3 Os Estados-membros deverão adoptar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para impor o respeito daquele dever. Devem, em especial, instituir autoridades encarregadas de zelar por que os produtos colocados no mercado sejam seguros e dotar tais autoridades dos poderes necessários à adopção das medidas necessárias para a aplicação da directiva (artigo 5.° da directiva). Nos termos do artigo 6.°, os Estados-membros devem adoptar, respeitando as normas do Tratado e, nomeadamente, os artigos 30.° e 36.° deste, disposições que lhes permitam tomar as medidas adequadas à salvaguarda, nomeadamente, dos objectivos referidos no n.° 1 do artigo 6.°

4 Contam-se entre aquelas medidas:

«...

d) submeter a colocação de um produto no mercado a condições prévias de modo a torná-lo seguro e exigir que ele seja acompanhado das advertências adequadas sobre os riscos que possa apresentar;

e) determinar que as pessoas que possam ser expostas aos riscos provenientes de um produto sejam advertidas desse risco oportuna e correctamente, inclusivamente pela publicação de advertências especiais;

f) proibir temporariamente, durante o período necessário para efectuar os diferentes controlos, o fornecimento, a proposta de fornecimento ou a exposição de um produto ou lote de um produto, quando existirem indícios claros e convergentes da sua perigosidade;

g) proibir a colocação no mercado de um produto ou lote de um produto comprovadamente perigoso e definir as medidas de acompanhamento necessárias para garantir o respeito dessa proibição;

h) organizar imediata e eficazmente a retirada de um produto ou lote de um produto perigoso já colocado no mercado e, se necessário, a sua destruição em condições adequadas».

5 A directiva cria um sistema de notificação e informação. Nos termos do artigo 7.°, sempre que algum Estado-membro adoptar medidas que restrinjam a colocação no mercado de dado produto ou imponham a sua retirada do mercado, tais como as previstas no n.° 1, alíneas d) a h), do artigo 6.°, deve notificar do facto a Comissão, a qual, após consulta às partes interessadas, verificará se a medida se justifica ou não, e informa, consoante os casos, os Estados-membros ou o Estado-membro em causa.

6 A directiva contém, finalmente, disposições relativas às situações de urgência e às intervenções da Comunidade.

7 Por um lado, o artigo 8.° da directiva dispõe que, quando um Estado-membro adoptar medidas urgentes destinadas a impedir, limitar ou sujeitar a condições específicas a eventual comercialização ou utilização, no seu território, de dado produto que implique riscos graves e imediatos para a saúde e segurança dos consumidores, deve informar imediatamente do facto a Comissão, a qual verificará a conformidade de tais informações com a directiva, e transmiti-las-á aos outros Estados-membros. Estes informarão a Comissão das medidas adoptadas.

8 O artigo 9.°, por outro, determina que:

«Se a Comissão tiver conhecimento, seja por notificação apresentada por um Estado-membro, seja por informações fornecidas por um Estado-membro, nome-

adamente ao abrigo dos artigos 7.° e 8.°, da existência de um risco grave e imediato que um determinado produto apresenta para a saúde e a segurança dos consumidores nos vários Estados-membros, e se

a) um ou mais Estados-membros tiverem adoptado medidas que restrinjam a colocação do produto no mercado ou que imponham a sua retirada do mercado, tais como as previstas no n.° 1, alíneas d) a h), do artigo 6.°;

e

b) existir uma divergência entre Estados-membros quanto à adopção de medidas relativas ao risco em causa;

e

c) dado o tipo de problema de segurança levantado pelo produto, o risco não puder ser tratado de modo adequado à urgência, no âmbito dos procedimentos previstos na regulamentação comunitária específica aplicável ao produto ou à categoria de produtos em causa;

e

d) o risco puder ser eficazmente eliminado apenas pela adopção de medidas adequadas aplicáveis a nível comunitário para assegurar a protecção da saúde e segurança dos consumidores e o bom funcionamento do mercado comum,

a Comissão, depois de consultados os Estados-membros e a pedido de, pelo menos, um deles, poderá adoptar uma decisão, em conformidade com o procedimento previsto no artigo 11.°, que imponha aos Estados-membros a obrigação de adoptarem medidas transitórias de entre as previstas no n.° 1, alíneas d) a h), do artigo 6.°»

9 O processo previsto no artigo 11.° da directiva é o procedimento III, variante b), do artigo 2.° da Decisão 87/373/CEE do Conselho, de 13 de Julho de 1987, que fixa as modalidades de exercício da competência de execução atribuída à Comissão (JO L 197, p. 33). Neste procedimento, a Comissão é assistida por um comité, o comité de urgência competente em matéria de segurança dos produtos, composto por representantes dos Estados-membros e presidido por um representante da Comissão. Este comité é encarregado de emitir parecer sobre as medidas propostas pela Comissão. A Comissão adopta as medidas que sejam conformes com aquele parecer. Se as medidas projectadas não forem conformes com o parecer do comité ou este não tiver proferido parecer, o Conselho deliberará sobre as medidas por maioria qualificada, sob proposta da Comissão. Se o Conselho não tiver deliberado num prazo de quinze dias a contar da data em que o assunto foi submetido à sua apreciação, a Comissão pode adoptar as medidas propostas, excepto no caso de o Conselho se ter pronunciado por maioria simples em sentido contrário. As decisões adoptadas têm um prazo de validade limitado a três meses, que pode ser prorrogado através do mesmo procedimento. Os Estados-membros terão que adoptar as medidas necessárias para a aplicação destas decisões num prazo de dez dias.

10 Os Estados-membros tinham que dar execução à directiva, o mais tardar, até 29 de Junho de 1994.

11 Embora, formalmente, o recurso da República Federal da Alemanha só tenha por objecto a anulação do artigo 9.° da directiva na medida em que autoriza a Comissão a adoptar, em relação a dados produtos, uma decisão que impõe aos Estados-membros o dever de tomar medidas entre as referidas no n.° 1, alíneas d) a h), do artigo 6.°, acaba na realidade por ser dirigido à anulação da totalidade do artigo, tendo em conta a sua inserção na economia da directiva.

12 A República Federal da Alemanha invoca dois fundamentos em apoio do recurso. Sustenta, por um lado, que o artigo 9.° da directiva é desprovido de base jurídica. Por outro, sustenta que o artigo viola o princípio da proporcionalidade. O Conselho e a Comissão sustentam, por seu lado, que qualquer dos fundamentos é improcedente.

## Quanto ao fundamento relativo à falta de base jurídica

13 Segundo o Governo alemão, o artigo 9.° da directiva autoriza a Comissão a aplicar a directiva a situações individuais. Com efeito, tal artigo permite tomar decisões que se substituem às decisões tomadas pelas autoridades nacionais para assegurar o respeito das regulamentações nacionais de transposição da directiva.

14 O Governo alemão afirma no recurso que, tendo sido adoptada com base no artigo 100.°-A do Tratado, a directiva só pode ser associada ao n.° 5 daquele artigo, que confere à Comissão poder de controlo sobre as medidas provisórias adoptadas pelos Estados-membros em aplicação das cláusulas de salvaguarda que entrem no quadro de uma harmonização. Sustenta que aquele preceito não constitui, contudo, base jurídica suficiente, pois só autoriza a Comissão a verificar a conformidade das medidas nacionais provisórias com o direito comunitário, não lhe permitindo adoptar medidas destinadas a tirar consequências, no plano nacional, de tal verificação.

15 O Conselho e a Comissão respondem que o artigo 9.° da directiva não tem a sua base jurídica no n.° 5 do artigo 100.°-A do Tratado. No seu entender, a directiva não tem qualquer «cláusula de salvaguarda», na acepção do artigo 100.°-A, n.° 5, do Tratado, ou seja, uma cláusula que autorize os Estados-membros a adoptar

medidas provisórias por alguma das razões não económicas referidas no artigo 36.° do Tratado. Assim, o artigo 9.° da directiva não cria qualquer «procedimento comunitário de controlo» sobre medidas provisórias adoptadas com fundamento naquela cláusula.

16 O Conselho e a Comissão sustentam que o artigo 9.° da directiva tem a sua base jurídica na conjugação dos artigos 100.°-A, n.° 1, e 145.°, terceiro travessão, do Tratado. Alegam que o artigo 9.° da directiva autoriza a Comissão a adoptar medidas de harmonização «ad hoc», sob forma de decisões dirigidas aos Estados-membros, mas sem efeito directo em relação a particulares, quando só a nível comunitário puderem ser adoptadas medidas urgentes e encontrando-se reunidas certas condições.

17 O Governo alemão opõe a esta argumentação, essencialmente, que os artigos 100.° e seguintes do Tratado, particularmente o n.° 1 do artigo 100.°-A, têm exclusivamente por objecto a aproximação das legislações, não compreendendo assim o poder de aplicar direito a casos particulares, em substituição das autoridades nacionais, como permite o artigo 9.° da directiva. Acrescenta que os poderes conferidos à Comissão em virtude do artigo 9.° da directiva vão para além das competências que, num Estado federal como a República Federal da Alemanha, são as do *Bund* em relação aos *Länder,* na medida em que, segundo a Lei Fundamental alemã, os *Länder* são competentes para dar execução às leis federais. Não é possível, finalmente, considerar que o artigo 9.° da directiva atribua uma competência de execução, na acepção do terceiro travessão do artigo 145.° do Tratado, pois este preceito não atribui competências materiais próprias, limitando-se a autorizar o Conselho a conferir competências de execução à Comissão quando existe no direito comunitário primário base jurídica para o acto jurídico a executar e para as medidas de execução.

18 Há que salientar, em primeiro lugar, que o n.° 5 do artigo 100.°-A do Tratado não pode constituir a base jurídica do artigo 9.° da directiva. Aliás, ambas as partes o reconhecem.

19 Com efeito, o n.° 5 do artigo 100.°-A do Tratado dispõe que «As medidas de harmonização... compreendem, nos casos adequados, uma cláusula de salvaguarda que autoriza os Estados-membros a adoptar, por uma ou várias das razões não económicas referidas no artigo 36.°, medidas provisórias sujeitas a um procedimento comunitário de controlo.»

20 Este artigo respeita apenas ao controlo, pelas instituições comunitárias, das medidas adoptadas pelos Estados-membros. Ora, o artigo 9.° da directiva não tem por objecto estabelecer um tal controlo. Organiza um procedimento comunitário de coordenação das medidas nacionais relativas a determinados produtos, a fim de assegurar que possam circular livremente e sem perigo para os consumidores em todo o território comunitário.

21 É necessário, em segundo lugar, verificar em que medida as normas do n.° 1 do artigo 100.°-A e do terceiro travessão do artigo 145.° do Tratado constituem base jurídica adequada do artigo 9.° da directiva, como sustentam o Conselho e a Comissão.

22 Como já foi indicado pelo Tribunal de Justiça no acórdão de 17 de Maio de 1994, França/Comissão (C-41/93, Colect., p. I-1829, n.° 22), para realizar os objectivos enunciados no artigo 8.°-A do Tratado CEE (actualmente artigo 7.°-A do Tratado CE), o n.° 1 do artigo 100.°-A do Tratado autoriza o Conselho a adoptar, segundo o procedimento previsto para o efeito, medidas que têm por objecto a eliminação dos entraves às trocas resultantes de disparidades entre as disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros.

23 Todavia, a directiva realiza uma harmonização de tipo particular, que o Conselho qualifica como harmonização «horizontal», referindo-se aos termos empregues no terceiro considerando da directiva.

24 Com efeito, a directiva, como o indica o respectivo quarto considerando, cria, a nível comunitário, «uma norma geral de segurança para todos os produtos colocados no mercado, destinados aos consumidores ou susceptíveis de serem utilizados pelos consumidores». Nos termos desta «obrigação geral de segurança» (v. o título II da directiva), os fornecedores só podem colocar no mercado produtos seguros, e devem fornecer aos consumidores as informações relevantes que lhes permitam avaliar os riscos inerentes aos produtos durante a sua vida útil normal ou razoavelmente previsível, sempre que estes não sejam imediatamente perceptíveis sem a devida advertência, precaver-se contra esses riscos e adoptar medidas apropriadas, em função das características dos produtos fornecidos, que lhes permitam manter-se informados sobre os riscos que os produtos possam apresentar, e desencadear as acções que se revelarem adequadas, incluindo, se necessário e para evitar tais riscos, a retirada do mercado do produto em causa; os distribuidores devem agir com diligência por forma a contribuir para o cumprimento da obrigação geral de segurança (artigo 3.° da directiva).

25 A directiva obriga os Estados-membros a aprovar as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para impor aos produtores e distribuidores o cumprimento das obrigações que lhes incumbem por força da directiva, de modo a que os produtos colocados no mercado ofereçam segurança. Em particular, os Estados-membros devem criar ou designar as autoridades a que caberá controlar o respeito da proibição de colocar no mercado produtos não seguros, assegurando que as referidas autoridades disponham dos poderes necessários à adopção das medidas adequadas impostas pela presente directiva, incluindo a possibilidade de aplicar sanções adequadas em caso de não cumprimento das obrigações daquela decorrentes (artigo 5.° da directiva).

26 Nos termos do artigo 6.° da directiva, os Estados-membros devem, para efeitos do artigo 5.°, dispor dos poderes necessários, a exercer em função da gravidade do risco e nos termos Tratado, nomeadamente dos artigos 30.° e 36.°, para tomarem as medidas adequadas, a fim de, nomeadamente, cumprir os objectivos definidos nas alíneas a) a h) do n.° 1 do referido artigo 6.°

27 Todavia, os artigos 7.° e 8.° da directiva confiam à Comissão o cuidado de vigiar as medidas adoptadas pelos Estados-membros que sejam susceptíveis de entravar as trocas.

28 Nos termos do artigo 7.° da directiva, os Estados-membros devem notificar à Comissão as medidas que restrinjam a colocação no mercado de produtos ou lotes de produtos ou imponham a sua retirada do mercado, como as previstas no n.° 1, alíneas d) a h), do artigo 6.° da directiva, e indicar a razão da sua adopção.

29 De acordo com o artigo 8.°, os Estados-membros devem informar de imediato a Comissão sobre medidas urgentes destinadas a impedir, limitar ou sujeitar a condições específicas a eventual comercialização ou utilização, no seu território, de um produto ou lote de produtos, por motivo de risco grave ou imediato que representem para a saúde e segurança dos consumidores. Os Estados-membros podem assim comunicar à Comissão as informações de que disponham relativas à existência de riscos graves e imediatos, mesmo antes de terem decidido adoptar as medidas em questão.

30 No sistema da directiva não está excluída, sendo mesmo provável, a existência de divergências entre as medidas adoptadas pelos Estados-membros. Como salienta o décimo oitavo considerando da directiva, essas divergências podem «acarretar disparidades inaceitáveis no tocante à defesa dos consumidores e constituir um obstáculo ao comércio intracomunitário».

31 Neste sistema pode também, como aponta o décimo nono considerando da directiva, surgir a necessidade de resolver problemas graves de segurança de determinado produto que afectem ou possam afectar, de imediato, a Comunidade ou parte importante desta e que, tendo em conta a natureza do problema de segurança

levantado pelo produto e da urgência, não possam ser tratados de modo eficaz no âmbito dos procedimentos previstos nas regulamentações comunitárias específicas aplicáveis ao produto ou à categoria do produto em causa.

32 Em consequência, o legislador comunitário considerou que, para fazer face à existência de riscos graves e imediatos para a saúde e a segurança dos consumidores, era necessário prever um mecanismo adequado que permitisse, em último recurso, a adopção de medidas aplicáveis em toda a Comunidade sob a forma de decisão dirigida aos Estados-membros (v. o vigésimo considerando da directiva).

33 Para este efeito, o artigo 9.° autoriza a Comissão, com base nas informações que lhe são transmitidas, a intervir quando algum produto colocado no mercado comprometer, de modo grave e imediato, a saúde e a segurança dos consumidores em vários Estados-membros e os Estados-membros tiverem adoptado ou tencionarem adoptar medidas divergentes em relação ao produto, ou seja, medidas que assegurem um nível de protecção diferente e por este facto impeçam a livre circulação do produto na Comunidade. Aquele artigo prevê que, se só uma acção a nível comunitário puder assegurar uma protecção eficaz, e nenhum outro procedimento, específico do produto, puder ser utilizado, a Comissão pode tomar uma decisão que sujeite os Estados-membros ao dever de tomar medidas temporárias entre as previstas no n.° 1, alíneas d) a h), do artigo 6.°

34 Como resulta dos décimo oitavo, décimo nono e vigésimo considerandos e da economia do artigo 9.°, é objectivo deste preceito permitir à Comissão adoptar, no espaço de tempo mais curto possível e a título provisório, medidas aplicáveis no conjunto da Comunidade relativas a dado produto que represente um risco grave e imediato para a saúde e a segurança dos consumidores, a fim de assegurar que os

objectivos da directiva sejam respeitados. Com efeito, a livre circulação dos produtos só pode ser garantida se as condições de segurança àqueles impostas não divergirem sensivelmente entre os vários Estados-membros. Só pode ser alcançado um nível elevado de segurança se os produtos perigosos forem objecto de medidas apropriadas em todos os Estados-membros.

35 Esta intervenção da Comissão deve ser efectuada em estreita colaboração com os Estados-membros. Antes de mais, as decisões tomadas a nível comunitário só podem ser adoptadas pela Comissão após consulta aos Estados-membros e sob pedido de um destes. De seguida, a Comissão só as pode adoptar se tiverem recebido parecer conforme de um comité composto por representantes dos Estados-membros e por um representante da Comissão. Caso contrário, a medida deve ser adoptada pelo Conselho em determinado prazo. Finalmente, estas decisões são dirigidas apenas aos Estados-membros. O vigésimo considerando da directiva especifica que não são directamente aplicáveis aos operadores económicos da Comunidade, devendo ser objecto de transposição para um instrumento nacional.

36 Assim, nas situações referidas no artigo 9.° da directiva, a intervenção das autoridades comunitárias é justificada pelo facto de o risco, para retomar os termos da alínea d) desse artgio, só poder «ser eficazmente eliminado... pela adopção de medidas adequadas aplicáveis a nível comunitário para assegurar a protecção da saúde e segurança dos consumidores e o bom funcionamento do mercado comum».

37 Esta interpretação não é contrária ao disposto no n.° 1 do artigo 100.°-A do Tratado. Com efeito, as medidas que esta disposição autoriza o Conselho a adoptar têm por objecto «o estabelecimento e o funcionamento do mercado interno». É possível que em certos domínios, nomeadamente o da segurança dos produtos, a

simples aproximação das regras gerais não baste para assegurar a unidade do mercado. Nesta medida, a noção de «medidas relativas à aproximação» deve ser entendida no sentido de englobar o poder do Conselho de prescrever medidas relativas a dado produto ou categoria de produtos e, sendo caso disso, medidas individuais relativas a tais produtos.

38 Quanto à argumentação de que o poder assim confiado à Comissão excederia as competências que, num Estado federal como a República Federal da Alemanha, são atribuídas ao Bund em relação aos *Länder*, recorde-se que as normas por que se regem as relações entre a Comunidade e os Estados-membros não são as mesmas que as que unem o Bund e os *Länder*. Aliás, as medidas adoptadas para dar cumprimento ao artigo 100.°-A do Tratado dirigem-se aos Estados-membros e não às entidades que os compõem. Além disso, os poderes confiados à Comissão pelo artigo 9.° da directiva não têm incidência sobre a separação de poderes na República Federal da Alemanha.

39 Assim, os poderes delegados à Comissão pelo artigo 9.° da directiva encontram base jurídica no n.° 1 do artigo 100.°-A do Tratado.

40 Dado que o Governo alemão não contesta a possibilidade de atribuição de tais poderes à Comissão, desde que tenham base jurídica no artigo 100.°-A do Tratado, não cabe analisar a aplicabilidade ao presente caso do terceiro travessão do artigo 145.°.

41 Daqui decorre que o primeiro fundamento da República Federal da Alemanha deve ser rejeitado.

## Quanto à violação do princípio da proporcionalidade

42 O Governo alemão sustenta que o artigo 9.° da directiva não respeita o princípio da proporcionalidade essencialmente por duas razões. Por um lado, os poderes confiados à Comissão não são susceptíveis de assegurar um elevado nível de protecção da saúde pública, pois a tomada de decisão a nível comunitário não garante que as medidas adoptadas sejam as mais apropriadas. Por outro, aqueles poderes invadem excessivamente o campo das competências dos Estados-membros, pois a Comissão pode atingir os mesmos objectivos recorrendo, sendo caso disso, ao processo por incumprimento previsto no artigo 169.° do Tratado, pedindo ao Tribunal de Justiça que ordene medidas provisórias urgentes.

43 O Conselho e a Comissão, por seu lado, sustentam que o artigo 9.° da directiva não viola o princípio da proporcionalidade. Alegam que a intervenção da Comissão, nos casos referidos naquele preceito, é não apenas adequada mas sobretudo necessária para a realização dos objectivos da directiva e para garantir, em particular, um nível elevado de protecção dos consumidores, mantendo o bom funcionamento do mercado interno. Sustentam que o processo de recurso por incumprimento não permite alcançar aqueles objectivos, sobretudo em caso de urgência.

44 Segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça (v., nomeadamente, o acórdão de 28 de Junho de 1990, Hoche, C-174/89, Colect., p. I-2681, n.° 19), o princípio da proporcionalidade exige que os actos das instituições comunitárias sejam adequados para atingir o objectivo visado e não vão para além do necessário para o atingir.

45 Os poderes atribuídos à Comissão pelo artigo 9.° da directiva são adequados para atingir o objectivo que a directiva se propõe alcançar, ou seja, alcançar um nível

elevado de protecção da saúde e da segurança dos consumidores, eliminando simultaneamente os entraves e distorções da concorrência resultantes de medidas nacionais divergentes relativas aos produtos de consumo. As dificuldades que podem eventualmente resultar da determinação, caso a caso, das medidas apropriadas não podem conduzir a conclusão contrária.

46 Estes poderes não são excessivos em relação aos objectivos prosseguidos. Com efeito, e contrariamente ao que pretende o Governo alemão, o processo de incumprimento do artigo 169.° não permite alcançar os resultados pretendidos pelo artigo 9.° da directiva.

47 Antes de mais, o processo por incumprimento não permite impor aos Estados-membros a adopção de determinada medida entre as enumeradas no n.° 1, alíneas d) a h), do artigo 6.° da directiva.

48 De seguida, como notam o Conselho e a Comissão nas respectivas observações, mesmo supondo que os Estados-membros tivessem que adoptar determinadas medidas por força da directiva, a Comissão teria que intentar acções por incumprimento contra todos os Estados-membros que não as tivessem tomado, o que só poderia complicar o processo.

49 Se, finalmente, tais acções fossem intentadas e consideradas fundamentadas pelo Tribunal de Justiça, não é certo que as condenações daí resultantes fossem tão eficazes como medidas comunitárias de harmonização para alcançar os objectivos da directiva.

50 O processo por incumprimento não permitiria, particularmente, assegurar a protecção dos consumidores no prazo mais curto possível. Tal processo, com uma fase pré-contenciosa e, eventualmente, outra perante o Tribunal de Justiça, dura necessariamente um certo tempo, ainda que, como indica o Governo alemão, a Comissão possa solicitar ao Tribunal de Justiça que ordene medidas provisórias. Por outro lado, a verificação do incumprimento, na situação considerada, supõe a realização, pouco compatível com a urgência da situação, de apreciações delicadas sobre a necessidade de adoptar esta ou aquela medida, pois a directiva limita-se a impor aos Estados-membros a adopção das medidas necessárias para obrigar os produtores, intermediários e distribuidores a só colocarem e terem no mercado produtos seguros.

51 Em consequência, o segundo fundamento do recurso deve ser rejeitado.

52 Nestas condições, o recurso da República Federal da Alemanha deve ser julgado improcedente.

## Quanto às despesas

53 Nos termos do n.° 2 do artigo 69.° do Regulamento de Processo, a parte vencida deve ser condenada nas despesas. Tendo a República Federal da Alemanha sido vencida, há que condená-la nas despesas. A Comissão, interveniente, suportará as suas próprias despesas, nos termos do n.° 4, primeiro parágrafo, do artigo 69.° do Regulamento de Processo.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL DE JUSTIÇA

decide:

**1) O recurso é julgado improcedente.**

**2) A República Federal da Alemanha é condenada nas despesas. A Comissão, interveniente, suportará as suas próprias despesas.**

Due Mancini Moitinho de Almeida

Díez de Velasco Edward Kakouris

Joliet Schockweiler Rodríguez Iglesias Grévisse

Zuleeg Kapteyn Murray

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, em 9 de Agosto de 1994.

O secretário

R. Grass

O presidente

O. Due