ACÓRDÃO DO TRIBUNAL
28 de Janeiro de 1986 *

No processo 188/84,

Comissão das Comunidades Europeias, representada pelo seu conselheiro jurídico, Michel van Ackere, na qualidade de agente, com domicílio escolhido no gabinete de Manfred Beschel, membro do Serviço Jurídico da Comissão, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg, no Luxemburgo,

demandante,

contra

República Francesa, representada por François Renouard, agente do Governo francês, com domicílio escolhido na embaixada francesa, 2, rue Bertholet, no Luxemburgo,

demandada,

que tem por objecto a declaração de que a República Francesa, ao adoptar medidas de controlo em relação a màquinas para trabalhar madeira, não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do Tratado CEE, nomeadamente do seu artigo 30.°,

O TRIBUNAL,

composto pelos Srs. Mackenzie Stuart, presidente, U. Everling, K. Bahlmann e R. Joliet, presidentes de secção, G. Bosco, T. Koopmans, O. Due, Y. Galmot e C. Kakouris, juízes,

advogado-geral: P. VerLoren van Themaat
secretário: D. Louterman, administradora

ouvidas as conclusões do advogado-geral na audiência de 15 de Outubro de 1985,

profere o presente

* Língua do processo: francês.

ACÓRDÃO

(A parte relativa aos factos não é reproduzida)

Fundamentos da decisão

1 Por requerimento entrado na Secretaria do Tribunal em 13 de Julho de 1984, a Comissão das Comunidades Europeias intentou, ao abrigo do artigo 169.° do Tratado CEE, uma acção destinada a obter a declaração de que, ao impor aos fabricantes e importadores certas regras sobre a segurança das máquinas e aparelhos utilizados no trabalho da madeira, a República Francesa faltou ao cumprimento das obrigações que lhe incumbem em virtude do artigo 30.° do Tratado CEE.

2 Entre 1979 e 1982, a França adoptou uma nova regulamentação sobre a segurança de vários tipos de máquinas e aparelhos para trabalhar madeira (infradesignados por «máquinas»). Esta regulamentação está contida nos decretos n.^{os} 80-542, 80-543 e 80-544, de 15 de Julho de 1980, relativos às regras de higiene e segurança aplicáveis a certas máquinas-ferramentas; nos decretos n.^{os} 81-170, 81-171, 81-172 e 81-173, de 20 de Fevereiro de 1981, e 81-408, 81-409, 81-410 e 81-411, de 15 de Abril de 1981, que definem as regras de higiene e segurança a que devem obedecer os principais tipos de máquinas de trabalhar madeira; nos despachos dos ministros do Trabalho e da Agricultura de 1, 2 e 3 de Abril de 1981 e de 22 de Junho de 1981, que fixam certos requisitos técnicos; no Decreto n.° 79-229, de 20 de Março de 1979, nos despachos do ministro do Trabalho de 18 de Novembro de 1980 e de 5 de Novembro de 1981, relativos ao processo de declaração de conformidade; no despacho do referido ministro de 30 de Outubro de 1981 e no seu «parecer» de 27 de Dezembro de 1981, relativos ao processo de obtenção de certificados, bem como no seu despacho de 12 de Março de 1982, relativo ao processo de homologação.

3 Os princípios fundamentais desta nova regulamentação estão contidos no Decreto n.° 80-543, o qual estabelece como regra geral que «os aparelhos, máquinas e seus componentes devem ser construídos de modo a que a sua utilização, afinação e manutenção, quando efectuadas nas condições previstas pelo construtor ou importador, não apresentem perigos para os trabalhadores». O mesmo decreto prevê

ainda outras regras gerais relativas aos materiais empregues e ao modo como os aparelhos, máquinas e seus componentes devem ser construídos.

4 Estas regras gerais são concretizadas pelos decretos n.os 81-170, 81-171, 81-172 e 81-173, e n.os 81-408, 81-409, 81-410 e 81-411, que impõem prescrições técnicas específicas aplicáveis aos diferentes tipos de máquinas para trabalhar madeira. Estes decretos são, por sua vez, concretizados pelos despachos supramencionados, que fixam os detalhes técnicos necessários à sua aplicação.

5 Desta regulamentação resulta igualmente que as máquinas foram classificadas em três categorias, conforme o seu grau de perigosidade. A primeira compreende as máquinas em relação às quais apenas se exige ao construtor uma declaração de conformidade com as normas francesas, sem controlo prévio. A segunda refere-se às máquinas em relação às quais se exige um certificado de verificação («visto»), emitido pelo Institut national de recherche et de sécurité (INRS); finalmente, a terceira engloba as máquinas em relação às quais, para além do exame técnico do INRS ou do laboratório nacional de ensaios, é obrigatória a homologação pelo ministro do Trabalho. Sem declaração de conformidade, certificado ou homologação, nenhuma máquina pode circular legalmente no mercado francês.

6 Os encargos com o controlo prévio, que os requerentes de certificados de verificação técnica devem pagar ao INRS, constam de uma tabela tarifária actualizada anualmente («despacho» do ministro do Trabalho, de 30 de Outubro de 1981). As tarifas variam entre 1 961 FF e 5 109 FF (em 10 de Abril de 1985). No entanto, quando o exame do material não é efectuado nas instalações do INRS, mas sim na fábrica ou *in situ*, há que se lhes acrescentar as despesas de deslocação.

7 Em todos os decretos que estabeleceram os processos de controlo foi previsto um prazo para a sua entrada em vigor de nove meses a contar da data da sua publicação. A obrigação de obter um certificado ou a homologação veio a tornar-se efectiva, conforme os casos, entre 1 de Agosto de 1983 e 1 de Janeiro de 1985.

8 Por carta datada de 18 de Junho de 1982, a Comissão solicitou às autoridades francesas competentes que lhe fornecessem, até 7 de Julho de 1982, informações

sobre a regulamentação referida. Estas autoridades limitaram-se a transmitir-lhe informações sobre os prazos da sua entrada em vigor. O Governo francês também não respondeu ao convite da Comissão, datado de 21 de Fevereiro de 1983, para apresentar as suas observações sobre a questão da eventual violação por tal regulamentação do artigo 30.° do Tratado CEE. Igualmente, o parecer fundamentado emitido pela Comissão, em 29 de Agosto de 1983, não deu origem a qualquer resposta por parte das autoridades francesas. No decorrer de uma reunião com os representantes da Comissão, nos dias 1 e 2 de Fevereiro de 1984, as autoridades francesas anunciaram a comunicação de informações complementares. Não tendo chegado a receber tal comunicação, a Comissão intentou a presente acção.

9 A Comissão formula quatro acusações à regulamentação francesa, referentes, respectivamente, à concepção de protecção dos utilizadores adoptada, aos prazos para a entrada em vigor das obrigações impostas, aos custos delas derivados e, finalmente, à prática seguida pela administração francesa.

Quanto à concepção de protecção

10 A Comissão, não contestando embora o princípio da existência de um controlo prévio das máquinas referidas, assinala, em primeiro lugar, que a regulamentação em causa obriga os produtores a integrar os objectivos de segurança no próprio processo de fabrico dessas máquinas. O legislador francês terá partido assim da ideia que o utilizador de tais máquinas deve ser protegido contra os seus próprios erros e que a máquina deve ser concebida de modo a que a intervenção do utilizador seja limitada ao mínimo estritamente necessário. Noutros Estados-membros predomina uma diferente concepção de protecção dos utilizadores. Na Alemanha, nomeadamente, parte-se do princípio que o trabalhador deve receber uma formação profissional profunda e contínua, de modo a estar em condições de agir correctamente caso ocorra uma falha no funcionamento da máquina. Num plano mais geral, a Comissão considera que os artigos 30.° e 36.° do Tratado exigem, quer que os Estados-membros tenham em conta estas diferentes concepções nas suas legislações nacionais, quer que não apliquem a sua regulamentação senão às máquinas fabricadas no seu território, não impedindo a importação de máquinas que correspondam a concepções diferentes, mas em relação às quais esteja provado possuirem o mesmo nível de segurança e não originarem um maior número de acidentes do que os aparelhos conformes à regulamentação nacional.

11 No que respeita, concretamente, aos aspectos específicos da regulamentação francesa, a Comissão salienta que, pelo menos em certos casos, máquinas construídas

segundo as prescrições legais de outros Estados-membros, que oferecem condições de segurança no mínimo idênticas, não podem ser colocadas à venda no mercado francês. A Comissão cita, como exemplo concreto, o dispositivo de protecção prescrito pelas normas alemãs, que não é aceite pelas disposições técnicas francesas, as quais só admitem um único tipo de dispositivo de protecção. A Comissão considera ainda que as exigências extremamente detalhadas da regulamentação francesa se tornam impossíveis de satisfazer a não ser através da produção de máquinas altamente automatizadas. Na verdade, as máquinas totalmente automatizadas estariam excluídas do controlo prévio.

12 O Governo francês replica que compete aos Estados-membros decidir sobre qual o nível de protecção da saúde e da vida das pessoas que pretendem garantir. A este respeito, um Estado-membro pode ter as suas preocupações próprias e a sua própria concepção de prevenção. Se é verdade que há máquinas que satisfazem as normas ou disposições alemãs e não são admitidas em França, tal deve-se a que, para os peritos franceses em matéria de segurança, tais disposições alemãs não asseguram uma protecção tão eficaz como a consagrada nas normas francesas. Por último, nunca foi exigida a automatização total das máquinas, ainda que, obviamente, a automatização total de certos aparelhos particularmente perigosos constitua, por vezes, um meio de eliminar os perigos que eles apresentam.

13 Deve salientar-se, em primeiro lugar, que em matéria de controlo de segurança das máquinas utilizadas no trabalho da madeira, não existe nem regulamentação comunitária nem harmonização das legislações nacionais. Consequentemente, os Estados-membros são livres de adoptar normas próprias neste sector, regulamentando a protecção da saúde e da vida dos utilizadores das referidas máquinas.

14 No entanto, tal regulamentação não pode, caso origine obstáculos directos e actuais à importação de máquinas que se encontrem legalmente em livre circulação num outro Estado-membro, como sucede no caso em apreço, ser subtraída ao regime estabelecido nos artigos 30.° e seguintes.

15 Ora, de acordo com a jurisprudência constante do Tribunal, entende-se resultar do artigo 36.° que uma tal regulamentação não é compatível com o Tratado a não ser na medida em que seja necessária para a obtenção de uma protecção eficaz da saúde e da vida das pessoas. Se bem que seja da competência dos Estados-membros determinar qual o nível da referida protecção que pretendem garantir, esta não pode constituir um meio de discriminação arbitrária, nem uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-membros.

16 Daqui resulta que, se um Estado-membro é livre de submeter um produto, previamente aprovado noutro Estado-membro, a um novo processo de exame e aprovação, está, em contrapartida, obrigado a contribuir para a simplificação dos controlos existentes no comércio intracomunitário (ver acórdão de 17 de Dezembro de 1981, Frans-Nederlandse Maatschappij voor Biologische Producten, no processo 272/80, Recueil 1981, p. 3277). Para além do que, não tem o direito de impedir a comercialização de um produto proveniente de um outro Estado-membro que garanta, quanto à protecção da saúde e da vida das pessoas, um nível equivalente ao que a regulamentação nacional pretende garantir ou estabelecer. Pelo que, seria contrário ao princípio da proporcionalidade admitir-se que uma regulamentação nacional exija que os referidos produtos importados devem satisfazer, literal e exactamente, as mesmas disposições ou características técnicas prescritas para os produtos fabricados no Estado-membro em causa, quando esses produtos importados garantem o mesmo nível de protecção aos seus utilizadores.

17 No entanto, no seu estádio actual, o direito comunitário não obriga os Estados-membros a admitir no seu território máquinas perigosas em relação às quais não esteja demonstrado oferecerem o mesmo nível de protecção àqueles que as utilizem nesse território.

18 A este respeito, deve referir-se que a Comissão não citou exemplos concretos demonstrativos que, em França, a importação de máquinas que garantam o mesmo nível de protecção que as máquinas fabricadas segundo a regulamentação em questão, haja sido impedida. Nas queixas que atraíram a atenção da Comissão para a nova regulamentação francesa, não se sustenta que as máquinas em livre circulação nos outros Estados-membros oferecem o mesmo nível de protecção que as máquinas francesas. Pelo contrário, é nelas patente uma aprovação pelos esforços do Governo francês para reduzir os riscos de acidentes, ainda que deixem expressa uma oposição às exigências materiais da regulamentação no que respeita às técnicas de segurança.

19 Aliás, no que respeita às disposições vigentes nos outros Estados-membros em matéria de segurança, a Comissão limitou-se a afirmar que as disposições e medidas da regulamentação francesa eram mais severas do que as dos outros Estados-membros. No entanto, a Comissão admitiu que, dadas as divergências existentes quanto ao próprio modo de conceber o controlo, é difícil determinar se as prescrições e disposições dos outros Estados-membros são tão detalhadas quanto as existentes na regulamentação francesa.

20 Quanto ao exemplo concreto citado pela Comissão, relativo ao dispositivo de protecção das máquinas para aplainar madeira, deve salientar-se que, segundo a própria Comissão, a concepção de protecção consagrada nas disposições técnicas alemãs é distinta daquela que informa a regulamentação francesa. E não ficou demonstrado que ambas as concepções garantem o mesmo nível de protecção aos utilizadores das referidas máquinas. No que se refere às máquinas altamente automatizadas, convém recordar que a regulamentação em causa não obriga os produtores a fabricar máquinas automatizadas, nem estabelece privilégios em favor destas.

21 Quanto ao argumento da Comissão segundo o qual está estatisticamente provado que as máquinas fabricadas em conformidade com as concepções vigentes em outros Estados-membros não provocam mais acidentes que as máquinas conformes à regulamentação francesa, convém realçar que tais estatísticas não são de natureza a, por si sós, provar que essas outras concepções de segurança referidas garantem igualmente o mesmo nível de protecção que a concepção francesa. De facto, a mera referência às estatísticas, não toma em consideração outros elementos — como, por exemplo, a formação minuciosa dos utilizadores — que tornam as situações insusceptíveis de comparação, no que respeita à avaliação do nível de protecção da saúde e da vida das pessoas.

22 Assim sendo, não está provado que as máquinas em livre circulação nos outros Estados-membros garantem o mesmo nível de protecção aos utilizadores.

23 Das precedentes considerações resulta que a primeira acusação deve ser rejeitada na sua totalidade.

Quanto aos prazos

24 A Comissão alega que os prazos que mediaram entre a data da publicação dos decretos e despachos contendo a nova regulamentação e a data a partir da qual os certificados ou a homologação se tornaram efectivamente exigíveis foram demasiado breves. Em numerosos casos, teria sido mesmo impossível aos serviços administrativos franceses proceder ao tratamento, em tempo útil, da documentação que lhes havia sido submetida como fundamento para a concessão dos certificados ou da homologação requerida. Assim, por exemplo, até 1 de Março de 1982, não foi possível conceder qualquer certificado para máquinas para desbaste de madeira, apesar de terem sido apresentados 125 requerimentos.

25 O Governo francês assinala que o objectivo da regulamentação implicava que os prazos fossem os mais breves quanto possível. Foi solicitado aos serviços envolvidos que evitassem qualquer atraso no exercício do seu controlo. Os atrasos verificados ter-se-iam ficado a dever, unicamente, ao envio tardio dos processos pelos fabricantes de outros Estados-membros. O prazo médio para notificar o requerente de uma decisão sobre a concessão de certificados foi de dois meses, a contar da entrega do requerimento.

26 Deve recordar-se, a este respeito, que a existência, por parte das autoridades de controlo, de atrasos frequentes e notórios na resposta aos requerimentos de certificados ou de homologação, podem tornar as importações mais difíceis e mais onerosas e, como tal, constituir autênticas medidas de efeito equivalente a restrições quantitativas, no sentido do artigo 30.° do Tratado.

27 No entanto, resulta do processo que tais atrasos afectaram tanto os fabricantes franceses como os dos outros Estados-membros. Nenhum indício permite concluir que a administração francesa tenha conferido prioridade aos requerimentos apresentados por fabricantes franceses.

28 Nestes termos, a segunda acusação formulada pela Comissão deve ser igualmente rejeitada.

Quanto aos custos derivados

29 A Comissão censura o Governo francês pelo facto de, ainda que os controlos sejam, em si, justificados, os custos derivados dos processos aplicáveis às máquinas sujeitas à obtenção de um certificado ou de homologação, que ficam a cargo do importador, serem susceptíveis de desencorajar os requerentes, e, como tal, resultarem num obstáculo às potenciais importações. Tanto mais que, para um fabricante de outro Estado-membro, as despesas a pagar ao INRS poderão mesmo ultrapassar as suportadas pelo fabricante francês, caso seja necessário transportar a máquina para França ou fazer deslocar engenheiros do laboratório francês até à unidade de produção. Se os outros Estados-membros estabelecessem uma tarifa idêntica à francesa, os custos seriam incomportáveis, pelo menos para as pequenas e médias empresas. Acrescente-se que, para um fabricante de outro Estado-membro, para quem o mercado francês não representa mais que uma parcela das suas vendas, esses custos têm um peso maior do que para um fabricante francês, que deve necessariamente submeter a sua máquina ao controlo técnico.

30 O Governo francês contrapõe que os custos do controlo têm a sua justificação no carácter minucioso dos testes realizados e que a tarifa aplicável é igual para todos os fabricantes, sejam franceses ou estrangeiros.

31 No que respeita ao valor das despesas que correm por conta do requerente do certificado ou da homologação, a Comissão limitou-se a opor às referidas afirmações do Governo francês a sua própria apreciação, segundo a qual, se trata de somas consideráveis, susceptíveis de desencorajar as importações, mas não apresentou em apoio da sua tese quaisquer dados numéricos relativos aos custos do controlo nos outros Estados-membros, nem demonstrou que essas despesas ultrapassam a quantia necessária para cobrir os custos do processo de controlo.

32 Quanto aos custos do transporte da máquina ou da deslocação do técnico que efectua o controlo, basta notar que, por um lado, a obrigação de o produtor estrangeiro os suportar resulta da abertura do mercado francês aos seus produtos, eventualmente perigosos, cuja necessidade de submissão a um controlo prévio não é contestada pela Comissão; por outro lado, as despesas que daí resultam para um produtor estrangeiro, com o transporte da máquina ou a deslocação do técnico, são idênticas às que teria de suportar um produtor francês que se encontre à mesma distância geográfica do local onde se efectua o controlo.

33 No que respeita ao efeito cumulativo que uma tal regulamentação poderia ter para um produtor que comercialize a sua mercadoria na Comunidade, caso os outros Estados-membros decidissem estabelecer uma tarifa de despesas idêntica àquela em análise, deve recordar-se que, como este Tribunal tem declarado repetidas vezes, as autoridades dos Estados-membros não têm o direito de exigir, desnecessariamente, testes de laboratório, quando testes idênticos hajam sido já realizados em outro Estado-membro, e os seus resultados sejam colocados à disposição dessas autoridades, ou possam vir a sê-lo a seu pedido (acórdão de 17 de Dezembro de 1981, supracitado, e de 6 de Junho de 1984, Melkunie, 97/83, Recueil, p. 2367). Para além do que, no caso de máquinas importadas de um outro Estado-membro, as autoridades nacionais devem proceder sempre a uma averiguação sobre a real necessidade de um controlo suplementar para garantir uma eficaz protecção da saúde e da vida das pessoas.

34 Nestes termos, a argumentação da Comissão, quanto a um eventual efeito cumulativo da regulamentação em causa, não procede.

35 Pelo que a terceira acusação deve igualmente ser rejeitada.

Quanto à prática administrativa

36 A quarta acusação da Comissão ao Governo francês consiste em que os prazos supramencionados, bem como os custos dos processos de controlo, são susceptíveis de se prolongar e aumentar em função de três factores: em primeiro lugar, porque a decisão sobre o carácter completo ou não da documentação apresentada é deixada à discricionariedade da administração francesa; em segundo lugar, devido à prática administrativa consistente em exigir um novo processo de concessão de certificado ou de homologação, mesmo para as máquinas pertencentes à mesma «família» de uma máquina que já anteriormente tenha obtido o certificado ou a homologação e entre as quais não haja outra diferença senão em termos de rendimento; e, em último lugar, devido à exigência por parte da administração francesa de um processo de controlo distinto para cada máquina integrante de uma máquina composta.

37 O Governo francês afirma, em primeiro lugar, que a decisão da administração quanto ao carácter completo da documentação não reveste qualquer carácter discricionário. Em segundo lugar, os serviços de controlo procederiam, na medida do possível, ao agrupamento por «famílias», de máquinas do mesmo tipo. Finalmente, as máquinas compostas que apresentem perigos específicos não podem ser consideradas como a mera soma das suas componentes, pelo que, na maioria dos casos, se justifica um controlo em separado.

38 A este respeito convém assinalar, em primeiro lugar, que o direito que um Estado-membro tem de submeter um produto do tipo aqui em análise a um processo de controlo, implica para esse Estado o direito de determinar qual o processo administrativo necessário para a realização desse controlo. Tal processo administrativo, ainda que não seja definido com precisão o conteúdo da documentação que deve acompanhar o pedido de controlo, não é, em si, susceptível de restringir o comércio intracomunitário. De resto, a Comissão não referiu qualquer elemento de facto capaz de demonstrar que a prática administrativa seguida, quanto ao carácter completo ou não da documentação, originou efectivamente uma tal restrição.

39 No que respeita à prática da administração francesa de proceder ao controlo mesmo nos casos em que as máquinas pertencem à mesma «família» que uma outra máquina já controlada, ou em que fazem parte de uma máquina composta, também a Comissão não foi capaz de citar qualquer exemplo de casos concretos em que essa prática resultasse supérflua, desproporcionada ou discriminatória. Nestes termos, a quarta acusação deve ser igualmente rejeitada.

Quanto às despesas

40 Nos termos do artigo 69.°, n.° 2, do regulamento processual, a parte vencida deve ser condenada nas despesas, se tal houver sido requerido ao Tribunal. No entanto, de acordo com o primeiro parágrafo do n.° 3 do citado artigo, o Tribunal pode, em circunstâncias excepcionais, determinar que as partes suportem as respectivas despesas, no todo ou em parte.

41 Devido à sua falta de colaboração na fase graciosa do processo, o Governo francês deixou a Comissão no desconhecimento da maior parte dos aspectos da nova regulamentação. Este comportamento compeliu a Comissão a intentar a presente acção. Logo, as despesas devem ser suportadas respectivamente por ambas as partes.

Pelos fundamentos expostos,

O TRIBUNAL

declara:

1) A acção é julgada improcedente.

2) Cada uma das partes suportará as respectivas despesas.

Mackenzie Stuart Everling Bahlmann Joliet

Bosco Koopmans Due Galmot Kakouris

Proferido em audiência pública no Luxemburgo, a 28 de Janeiro de 1986.

O secretário

P. Heim

O presidente

A. J. Mackenzie Stuart