CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL F. G. JACOBS

apresentadas em 17 de Janeiro de 2002 [1]

1. Estão em causa no presente processo disposições duma lei nacional que obrigam os produtores e importadores de produtos destinados ao consumo doméstico a contribuir para a eliminação e aproveitamento dos resíduos de embalagens. Nos termos destas disposições, os produtores e importadores devem contratar uma empresa autorizada para proceder à eliminação ou procederem eles próprios à eliminação, quer estabelecendo um sistema de depósito quer organizando locais de recolha especificamente para esse fim. Os produtores e importadores que celebram um contrato com uma empresa autorizada devem, além disso, identificar as embalagens que devem ser eliminadas por essa empresa.

2. Devem essas disposições ser consideradas uma regra técnica na acepção do artigo 1.°, ponto 5), da Directiva 83/189 [2]? Quais são as consequências da omissão de um Estado-Membro de notificar essas disposições nos termos do artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 75/442 [3]? O artigo 28.° CE opõe-se a essas regras?

3. São estes essencialmente os problemas suscitados nas questões submetidas pela Cour de cassation francesa no presente processo.

As disposições legais pertinentes

Disposições comunitárias sobre normas e regulamentações técnicas

4. A Directiva 83/189 estabelece determinados procedimentos que devem ser seguidos quando um Estado-Membro pretende adoptar regulamentações técnicas. O objectivo desses procedimentos, como resulta claramente do preâmbulo, é facilitar o funcionamento adequado do mercado interno eliminando as restrições à livre

1 — Língua original: inglês.

2 — Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO L 109, p. 8; EE 13 F14 p. 34), na versão alterada pela Directiva 88/182/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988 (JO L 81, p. 75).

3 — Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos (JO L 194, p. 39; EE 15 F1 p. 129), na versão alterada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991 (JO L 78, p. 32).

circulação de mercadorias que podem surgir se os Estados-Membros dispuserem de liberdade completa para estabelecer exigências técnicas diferentes relativamente às mercadorias comercializadas ou utilizadas dentro dos seus territórios. Essencialmente, um Estado-Membro que pretende adoptar tais disposições deve notificá-las antecipadamente à Comissão e, portanto, suspender a sua entrada em vigor durante um período determinado com vista a permitir à Comissão e aos Estados-Membros apresentarem observações relativamente a eventuais entraves às trocas comerciais durante um período em que aquelas possam ser tidas em conta e para permitir ao legislador comunitário, se assim o entender, adoptar legislação regulando o domínio em questão. As disposições pertinentes da Directiva 83/189 na versão alterada pela Directiva 88/182, que é a versão que se aplica ao presente caso [4], são as seguintes.

5. O artigo 1.º contém as definições seguintes:

«1) 'especificação técnica', a especificação que consta de um documento que define as características exigidas de um produto, tais como os níveis de qualidade ou de propriedade de utilização, a segurança, as dimensões, incluindo as prescrições aplicáveis ao produto no que respeita à terminologia, aos símbolos, aos ensaios e métodos de ensaio, à embalagem, à marcação e à rotulagem [...];

[...]

5) 'regra técnica', as especificações técnicas, incluindo as disposições administrativas que se lhes referem, cujo respeito é obrigatório, *de jure* ou *de facto*, para a comercialização ou a utilização num Estado-Membro ou numa parte importante deste Estado, com excepção das fixadas pelas autoridades locais;

6) 'projecto de regra técnica', o texto de uma especificação técnica, incluindo as disposições administrativas, estabelecido com intenção de a adoptar ou de a fazer adoptar como uma regra técnica, e que se encontra numa fase de preparação que permite ainda a introdução de alterações substanciais;

7) 'produto', qualquer produto de fabrico industrial e qualquer produto agrícola.»

4 — V., *infra*, n.ºs 29 e 30. A Directiva 83/189 foi depois alterada pela Directiva 94/10/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Março de 1994 (JO L 100, p. 30) actualmente substituída pela Directiva 98/34/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Junho de 1998, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO L 204, p. 37).

6. O artigo 8.° dispõe:

«1) Os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão qualquer projecto de regra técnica [...]; devem igualmente enviar à Comissão uma notificação referindo sucintamente as razões pelas quais o estabelecimento de uma tal regra técnica é necessário, a menos que estas razões resultem já do projecto.

[...]»

7. O artigo 10.° dispõe:

«Os artigos 8.° e 9.° não são aplicáveis quando os Estados-Membros cumpram as obrigações decorrentes das directivas comunitárias, bem como os compromissos decorrentes de um acordo internacional que tenham por efeito a adopção de especificações técnicas uniformes na Comunidade.»

Disposições comunitárias relativas a resíduos

8. A Directiva 75/442 [5], na versão alterada pela Directiva 91/156, estabelece um determinado número de disposições e princípios gerais respeitantes à eliminação de resíduos. Os artigos 3.° e 8.° são de especial relevância para o presente processo.

9. O artigo 3.° dispõe:

«1. Os Estados-Membros tomarão medidas adequadas para promover:

a) em primeiro lugar, a prevenção ou a redução da produção e da nocividade dos resíduos

[...]

b) em segundo lugar:

— o aproveitamento dos resíduos por reciclagem, reemprego, reutilização ou qualquer outra acção tendente à obtenção de matérias-primas secundárias, ou

5 — Já referida na nota 3.

— a utilização de resíduos como fonte de energia.

— proceda ela próprio ao respectivo aproveitamento ou eliminação, em conformidade com o disposto na presente directiva.»

2. Excepto nos casos a que se aplica o disposto na Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas [...], os Estados-Membros informarão a Comissão das medidas que tencionam tomar para alcançar os objectivos do n.º 1. A Comissão comunicará essas medidas aos outros Estados-Membros e ao comité referido no artigo 18.º»

A legislação nacional

11. A legislação nacional em causa é o Decreto n.º 92-377, de 1 de Abril de 1992 [6], que promove a aplicação, no que se refere aos resíduos de embalagens, da Lei n.º 75-633, de 15 de Julho de 1975 [7], relativa à eliminação de resíduos e à recuperação de materiais, na sua versão alterada.

10. O artigo 8.º dispõe:

«Os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que qualquer detentor de resíduos:

— confie a sua manipulação a um serviço de recolha privado ou público ou a uma empresa que efectue as operações referidas no anexo II A ou II B, ou

12. Este decreto estabelece normas gerais sobre o sistema de recolha e aproveitamento de resíduos de embalagens destinadas ao consumo doméstico. Nos termos do decreto, é exigido aos produtores [8] e importadores de produtos que são comercializados em embalagens [9] que contribuam para a eliminação de todos os seus resíduos de embalagens quer através de contrato com uma sociedade aprovada pelas autoridades para efectuar as operações da sua eliminação quer recuperando eles próprios as embalagens.

6 — JORF de 3 de Abril de 1992, p. 5003.

7 — JORF de 15 de Julho de 1975, p. 7279.

8 — Nos termos do artigo 2.º, entende-se por «produtor» qualquer pessoa que embala produtos ou que tem produtos embalados com vista à sua colocação no mercado.

9 — Nos termos do artigo 2.º, entende-se por «embalagem» qualquer forma de receptáculo ou suporte destinado a conter um produto e facilitar o seu transporte e apresentação para venda.

13. No presente processo são particularmente relevantes os artigos 4.°, 5.°, 6.° e 10.° do decreto.

14. O artigo 4.°, primeiro período, do decreto dispõe que qualquer produtor ou importador cujos produtos são comercializados em embalagens ou, caso o produtor ou o importador não possam ser identificados, a pessoa responsável pela primeira colocação no mercado destes produtos é obrigado «a contribuir ou a proceder à eliminação de todos os seus resíduos de embalagens» [10].

15. O artigo 4.°, segundo período, do decreto dispõe que quando uma empresa aprovada se encarregue das operações de eliminação do produtor, o produtor «identifica as embalagens das quais encarrega a referida empresa, segundo as modalidades que são definidas nos termos do artigo 5.° seguinte».

16. Nos termos do artigo 5.°, «as pessoas [...] que recorrem, para a eliminação das suas embalagens usadas, aos serviços de [...] uma empresa [aprovada] [...] celebram com esta um contrato que precisa, nomeadamente, a natureza da identificação das referidas embalagens, o volume previsional dos resíduos a recolher anualmente assim como contribuição devida [...] a esta empresa; estes contratos são, quanto a estes pontos, conformes às cláusulas do caderno de encargos previsto no artigo 6.° seguinte».

17. O artigo 6.° do decreto regula a aprovação ministerial das empresas que pretendem proceder à eliminação e aproveitamento de resíduos domésticos. Determina, em particular, que esta aprovação é concedida por período máximo de seis anos, renovável, e que as empresas aprovadas celebram contratos com os produtores, as empresas de recolha e aproveitamento de resíduos e as autarquias locais. A documentação com vista à aprovação deve, nos termos do artigo 6.°, quarto período, incluir um caderno de encargos que indique, nomeadamente, as bases da contribuição financeira pedida aos produtores e, relativamente a cada tipo de materiais, quando a empresa aprovada celebra contratos com fabricantes de embalagens ou de materiais de embalagens, as prescrições técnicas que as embalagens usadas devem satisfazer.

18. O artigo 10.° dispõe que os produtores podem eles próprios proceder à eliminação dos resíduos de embalagens. No caso de o fazerem, devem «estabelecer um sistema de depósito» [11] ou «organizar, para o depósito

10 — A seguir o termo «produtor» inclui qualquer pessoa a quem seja imposta essa obrigação.

11 — Na altura dos factos, o texto francês era o seguinte: «établir un dispositif de consignation de leurs emballages signalé de manière apparente sur ceux-ci». A expressão «signalé de manière apparente sur ceux-ci» foi retirada pelo Decreto n.° 99-1169, de 21 de Dezembro de 1999. O último decreto foi notificado em projecto nos termos da Directiva 83/189, v. indicação publicada no JO 1997, C 392, p. 2.

destas embalagens, lugares especificamente destinados a este efeito» [12].

19. Nos termos do seu artigo 12.°, o decreto entrou em vigor em 1 de Janeiro de 1993.

Matéria de facto e questões submetidas

20. Os factos tal como vêm descritos no despacho de reenvio e noutros documentos dos autos podem ser resumidos da seguinte forma.

21. A Eco-Emballages SA (a seguir «Eco-Emballages»), demandante no processo principal, é uma sociedade de responsabilidade limitada que foi constituída em 1992. De acordo com o seu pacto social, o seu objecto é organizar no território francês um sistema de recolha e aproveitamento de resíduos com origem em produtos lançados no mercado por produtores e importadores sujeitos às obrigações estabelecidas na Lei n.° 75-633, de 15 de Julho de 1975, relativa à eliminação de resíduos e à recuperação de materiais.

22. Em 12 de Novembro de 1992, foi concedida à Eco-Emballages uma autorização ministerial, nos termos do artigo 6.° do decreto, para organizar a recolha e o aproveitamento de todos os tipos de resíduos resultantes da eliminação de embalagens de produtos destinados ao consumo doméstico.

23. A Eco-Emballages não recolhe ela própria os resíduos das embalagens domésticas. Isto é feito pelas autarquias locais francesas, por si próprias ou com o auxílio de subcontratantes, como parte da sua actividade genérica de recolha de resíduos. A função essencial da Eco-Emballages é coordenar a recolha e o aproveitamento de resíduos de embalagens domésticas e redistribuir os fundos entre os produtores (que pagam uma contribuição financeira nos termos de «contratos de produtor» com a Eco-Emballages), as autarquias locais (que recebem contribuições financeiras da Eco-Emballages nos termos de «contratos com autarquias locais») e empresas industriais (que efectuam «contratos de retoma» para transformar as matérias-primas recuperadas dos resíduos domésticos recolhidos pelas autarquias locais ou pelos subcontratantes) [13].

24. A sociedade Sapod Audic (a seguir «Sapod»), demandada no processo principal, é uma empresa francesa que comercializa aves de capoeira embaladas em invólucros de plástico. Com vista a dar cumprimento às disposições do Decreto n.° 92-377, a Sapod celebrou um contrato

12 — O estabelecimento de um sistema de pontos de recolha está sujeito à aprovação das autoridades francesas competentes.

13 — V., *infra*, n.° 54.

com a Eco-Emballages, em 19 de Setembro de 1993. Nos termos do contrato, a Eco-Emballages concedeu à Sapod o direito não exclusivo de aposição de um logotipo nos seus produtos (o «logotipo Ponto Verde»). O logotipo consiste num círculo contendo duas flechas imbricadas que rodam em direcções opostas em torno de um eixo central vertical. Em contrapartida do direito de utilização deste logotipo, a Sapod obrigou-se a uma contribuição financeira. A aposição do logotipo permitia a identificação das embalagens abrangidas pelo contrato, em conformidade com o artigo 4.°, segundo período, do decreto e fornecia a prova às autoridades francesas de que a Sapod tinha cumprido a sua obrigação nos termos do artigo 4.°, primeiro período, do decreto, de contribuir para a eliminação dos resíduos de embalagens.

25. Quando as partes celebraram o contrato, a Eco-Emballages era a única companhia que tinha sido aprovada pelas autoridades francesas, nos termos do artigo 6.° do decreto, para proceder à recolha e aproveitamento de todos os tipos de resíduos de embalagens domésticas.

26. Tendo pago a contribuição financeira convencionada relativamente ao período de 1 de Janeiro de 1993 a 1 de Outubro de 1994, a Sapod cessou os pagamentos previstos no contrato. A Eco-Emballages propôs então uma acção nos tribunais franceses pedindo o pagamento de 60 791 FRF de contribuições financeiras devidas relativamente ao período de 1 de Outubro de 1994 a 30 de Setembro de 1996.

27. As instâncias inferiores dos tribunais franceses julgaram procedente este pedido e a Sapod recorreu para a Cour de cassation. Alegou neste tribunal que o pedido da demandante devia ser julgado improcedente. Em sua opinião o contrato de 19 de Setembro de 1993 é inoponível uma vez que, em primeiro lugar, o Decreto n.° 92-377 constitui uma regra técnica na acepção da Directiva 83-189 que, na falta de notificação à Comissão, não pode ser aplicada em relação a particulares e, em segundo lugar, a obrigação dos produtores e importadores de participarem no sistema da Eco-Emballages corresponde a uma medida de efeito equivalente a uma restrição quantitativa que, na ausência de uma justificação derrogatória, é contrária ao artigo 28.° CE.

28. Considerando que o processo suscitava problemas de direito comunitário, a Cour de cassation decidiu suspender a instância e submeter a este Tribunal de Justiça as seguintes questões:

«1) O artigo 1.° da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 23 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, tanto na sua redacção aplicável anteriormente como na aplicável posteriormente à Directiva 94/10/CE [do Parlamento Europeu e] do Conselho, de 23 de Março de 1994,

que altera substancialmente pela segunda vez a Directiva 83/189/CEE, deve ser interpretado no sentido de que as disposições do Decreto n.º 92/377 de 1 de Abril de 1992 constituem uma regra técnica na medida em que, nomeadamente, permitem ao produtor não ter de recorrer ao sistema autorizado da sociedade Eco-Emballages se proceder ele mesmo à eliminação dos resíduos resultantes do abandono das embalagens que utiliza?

2) O artigo 10.º da Directiva 83/189/CEE, tanto na sua redacção anterior como na posterior à Directiva modificativa 94/10/CE, de 23 de Março de 1994, e o artigo 3.º, n.º 2, da Directiva 75/442/CEE, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, na redacção que lhe foi introduzida pela Directiva modificativa 91/156/CEE, de 18 de Março de 1991, devem ser interpretados no sentido de que o Governo francês era obrigado a notificar a Comissão das disposições do decreto de 1 de Abril de 1992 e, em caso afirmativo, que a falta de notificação pode ser invocada por um particular com vista a obter a declaração da inoponibilidade dessas disposições?

3) O artigo 28.º CE (ex-artigo 30.º do Tratado CE) deve ser interpretado no sentido de que se opõe a uma regulamentação como a prevista pelo decreto de 1 de Abril de 1992, que obriga o importador de produtos provenientes de outros Estados-Membros e destinados ao consumo das famílias a recorrer a embalagens que respeitem determinadas prescrições técnicas e a apor nessas embalagens um 'logo' que certifique a adesão a um sistema aprovado de recuperação de resíduos de embalagens, na medida em que esta regulamentação, indistintamente aplicável, não seria proporcionada à exigência imperativa relativa à protecção do ambiente?»

29. A Sapod, a Eco-Emballages, os Governos francês, alemão e neerlandês e a Comissão apresentaram observações escritas. Na audiência estiveram representados a Sapod, a Eco-Emballages, o Governo francês e a Comissão.

A primeira questão

A legislação comunitária aplicável

30. A Directiva 83/189 foi substancialmente alterada pela Directiva 88/182, de 22 de Março de 1988: os Estados-Membros ficaram obrigados a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento à directiva o mais tardar em 1 de Janeiro de 1989. A Directiva 83/189 foi depois substancialmente alterada pela Directiva 94/10 de 23 de Março de 1994 [14]: Os Estados-Membros ficaram obrigados a tomar as medidas necessárias para dar cumprimento à direc-

14 — Já referida na nota 4.

tiva até 1 de Julho de 1995. Resulta das questões submetidas que a Cour de cassation considera que as últimas alterações são relevantes para o caso presente. Contudo, o que está em causa é se as autoridades francesas, quando adoptaram o Decreto n.º 92-377 em 1 de Abril de 1992, omitiram dar cumprimento à exigência de notificação. Concordo com a Sapod, a Eco-Emballages, os Governos francês e neerlandês e a Comissão que a questão deve ser resolvida com base na Directiva 83/189 na versão alterada pela Directiva 88/182, sendo a Directiva 94/10 inaplicável *ratione temporis* [15].

31. Segundo o Governo francês, a Directiva 94/19 é contudo indirectamente relevante para o presente processo. Este governo refere que esta directiva acrescentou determinadas «outras exigências» [16] à definição de regra técnica estabelecida no artigo 1.º da Directiva 83/189 e alega que, portanto, essas exigências estão fora do âmbito da Directiva 83/189 anterior à alteração. Não concordo. Resulta claramente do preâmbulo da Directiva 94/10 que o legislador comunitário teve em vista não apenas ampliar o âmbito da Directiva 83/189 mas também clarificar o que era considerado estar já abrangido por esse âmbito. O acrescentamento de «outras exigências» à definição das regras técnicas não pode, portanto, ser considerado como a demonstração de que o legislador comunitário considerou estas exigências fora do âmbito da Directiva 83/189 anterior à alteração [17].

Delimitação das questões

32. Na primeira questão, a Cour de cassation pergunta, em substância, se disposições nacionais como as estabelecidas no decreto constituem regras técnicas na acepção da Directiva 83/189. Para responder a esta questão — como refere a Comissão — é necessário considerar, antes de mais, se as disposições constantes do decreto podem ser consideradas especificações técnicas na acepção do artigo 1.º, ponto 1), da Directiva 83/189. Em caso de uma resposta afirmativa a esta questão, há que apreciar se o respeito destas especificações é obrigatório *de jure* ou *de facto* na acepção do artigo 1.º, ponto 5), da directiva.

33. Está assente no presente processo que há duas disposições do decreto que devem ser examinadas com vista a responder à

15 — V. também os acórdãos de 3 de Junho de 1999, Colim (C-33/97, Colect., p. I-3175, n.os 25 e 26), e de 12 de Outubro de 2000, Snellers (C-314/98, Colect., p. I-8633, n.º 33).

16 — «Outra exigência» foi nos termos da alteração introduzida pela Directiva 94/10, definida no artigo 1.º, n.º 3, desta como «uma exigência, distinta de uma especificação técnica, imposta a um produto por motivos de defesa, nomeadamente dos consumidores, ou do ambiente, e que vise o seu ciclo de vida após a colocação no mercado, como sejam condições de utilização, de reciclagem, de reutilização ou de eliminação, sempre que estas condições possam influenciar significativamente a composição ou a natureza do produto ou a sua comercialização».

17 — V., a este propósito, acórdão Snellers, já referido na nota 15, n.os 31 e 32.

primeira questão da Cour de cassation. O artigo 4.°, segundo período (que obriga os produtores a «identificar» as embalagens) e o artigo 6.°, quarto período (que se refere às prescrições técnicas que as embalagens usadas deverão satisfazer).

O artigo 4.°, segundo período, do decreto deve ser considerado uma especificação técnica na acepção do artigo 1.°, ponto 1), da Directiva 83/189?

34. Recorde-se que nos termos do artigo 1.°, ponto 1), da Directiva 83/189, especificação técnica é «a especificação que consta de um documento que define as características exigidas de um produto [...] incluindo as prescrições aplicáveis ao produto no que respeita [...] aos símbolos [...] à embalagem, à marcação e à rotulagem».

35. O artigo 4.°, segundo período, do decreto, lido em conjugação com o artigo 5.°, dispõe que os produtores que optarem por não procederem eles próprios à eliminação dos resíduos de embalagens devem: i) «identificar» as embalagens que comercializam; ii) celebrar um contrato com uma empresa aprovada que proceda à eliminação e aproveitamento dos resíduos resultantes das embalagens; e iii) estipular neste contrato a natureza da identificação das embalagens a serem eliminadas pela empresa aprovada.

36. Na audiência foi admitido por todos os presentes que, para dar cumprimento ao artigo 4.°, segundo período, do decreto, os produtores devem apor um sinal distintivo nas embalagens em que comercializam os produtos destinados ao consumo doméstico. Também foi admitido que este sinal pode apresentar-se sob várias formas; os produtores podem de modo concebível identificar as suas embalagens mediante a aposição de um símbolo, um código de barra, palavras, um número ou mesmo um chip electrónico nas suas embalagens. O decreto exige que os produtos sejam identificados mas não insiste na utilização de um sinal ou símbolo específico.

37. Com base nesta interpretação do artigo 4.°, segundo período, a resposta à questão sobre se o decreto estabelece especificações técnicas pode revelar-se evidente. O artigo 4.°, segundo período, exige aos produtores a aposição de um sinal, símbolo ou rótulo na embalagem. O artigo 1.°, ponto 1), da Directiva 83/189 refere-se a prescrições aplicáveis ao produto no que respeita aos «símbolos», à «embalagem», à «marcação» e à «rotulagem». Assim — como acentua a Sapod — verifica-se que resulta directamente do texto da directiva que o artigo 4.°, segundo período, é uma especificação técnica.

38. Contudo, esta interpretação é contestada pela Eco-Emballages, pelos Governos francês e neerlandês e pela Comissão.

39. A Eco-Emballages e a Comissão sustentam, em particular, que o artigo 1.°, ponto 1), da Directiva 83/189 se aplica unicamente às normas nacionais que estabelecem exigências específicas e precisas para a utilização ou comercialização de produtos. Dado que o artigo 4.°, segundo período, do decreto apenas estabelece uma exigência geral e imprecisa (*exigence de principe*) de «identificar» os produtos, sem prescrever a utilização de um sinal ou símbolo particular, está fora do âmbito da Directiva 83/189.

40. Este argumento possui considerável solidez. O termo «especificação» é comummente entendido como significando uma enumeração ou declaração explícita ou detalhada [18]. Esta terminologia é usada noutras versões linguísticas da directiva, por exemplo a dinamarquesa (*specifikation*), a neerlandesa (*specificatie*), a francesa (*spécification*), a alemã (*Spezifikation*), a italiana (*specificazione*), a espanhola (*especificación*) e a sueca (*specifikation*). Em minha opinião, portanto, resulta claramente da redacção do artigo 1.°, ponto 1), que o legislador comunitário pretendeu que a directiva se aplicasse unicamente às medidas nacionais que estabelecem exigências precisas para a comercialização ou utilização de produtos.

41. Este ponto de vista é apoiado pela história legislativa da Directiva 83/189 [19] e pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. O Tribunal de Justiça tem sustentado em várias ocasiões que as medidas nacionais que exigem que os produtos ostentem sinais particulares, marcas ou rótulos devem ser consideradas regras técnicas. Contudo em todos estes casos as medidas em causa impunham exigências específicas e detalhadas sobre marcação ou rotulagem. Assim, o acórdão Comissão/Alemanha [20] dizia respeito a legislação nacional que alargava aos instrumentos médicos esterilizados a obrigação, até então aplicável unicamente aos medicamentos, de indicar no rótulo aposto nos instrumentos um prazo de validade. No acórdão Unilever [21], o Tribunal de Justiça considerou uma lei que exigia que fosse indicada a origem geográfica do azeite. No acórdão Comissão/Bélgica [22], estava em causa uma disposição que prescrevia que as instalações de gás e electricidade em habitações arrendadas mobiladas deviam obedecer a normas técnicas específicas estabelecidas na lei belga e ter a marca «CEBEC». No acórdão Bic Benelux [23], que dizia respeito a disposições exigindo que determinados produtos nocivos para o ambiente apresentassem um sinal especial indicando que devia ser paga a ecotaxa, o Tribunal de Justiça declarou que «uma obrigação de apor símbolos distintivos determinados em produtos constitui uma especificação técnica». Finalmente, no acórdão Colim [24], o Tribunal de Justiça declarou que enquanto a obrigação de transmitir determinadas informações sobre o produto ao consumidor, executada através da aposição das menções no referido produto ou fazendo-o acompanhar de documentos com as instruções de utilização e o certificado de garantia deve ser considerada uma especificação técnica, a obri-

18 — V. *The New Shorter Oxford English Dictionary*.

19 — V. a proposta da Comissão (JO 1980, C 253, n.° 2), o parecer do Parlamento Europeu (JO 1981, C 144, p. 122), e o parecer do Comité Económico e Social (JO 1981, C 159, p. 23).

20 — Acórdão de 1 de Junho de 1994 (C-317/92, Colect., p. I-2039).

21 — Acórdão de 26 de Setembro de 2000 (443/98, Colect., p. I-7535).

22 — Acórdão de 7 de Maio de 1998 (C-145/97, Colect., p. I-2643).

23 — Acórdão de 20 de Março de 1997 (C-13/96, Colect., p. I-1753).

24 — Acórdão de 3 de Junho de 1999 (C-33/97, Colect., p. I-3175).

gação de redigir essa informação numa língua específica não constitui em si uma regra técnica na acepção da Directiva 83/189 [25].

42. A Sapod sustenta, contudo, que esta interpretação é contrária ao objectivo da Directiva 83/189. Alega que é irrelevante se um Estado-Membro estabelece especificações técnicas precisas através da legislação ou se estabelece prescrições gerais e deixa a tarefa de as implementar a uma ou mais empresas privadas autorizadas pelo Estado, desde que em qualquer dos casos possam resultar restrições ao comércio. No caso presente, na opinião da Sapod, o Tribunal de Justiça deveria também ter em conta que em 1993 a Eco-Emballages era a única empresa aprovada pelas autoridades francesas para proceder à eliminação do tipo de resíduos resultantes dos produtos vendidos pela Sapod, e que a utilização do logotipo Ponto Verde fazia parte do contrato (contrat d'adhésion) proposto pela Eco-Emballages a todos os produtores. Devido ao monopólio de que a Eco-Emballages gozava nessa altura, e à obrigação nos termos do decreto de contribuir para a eliminação dos resíduos, a Sapod não tinha possibilidade de negociar a utilização de outra forma de identificação. O sistema estabelecido pelo decreto teve, na altura dos factos, como efeito forçar a Sapod e outros produtores a marcar as suas embalagens com uma marca específica, concretamente o logotipo Ponto Verde.

43. No acórdão Bic Benelux [26] o Tribunal de Justiça declarou que «o objectivo da [Directiva 83/189] é proteger, graças a um controlo preventivo, a livre circulação de mercadorias, que constitui um dos fundamentos da Comunidade. Este controlo impõe-se sempre que as regras técnicas abrangidas pela directiva sejam susceptíveis de entravar, directa ou indirectamente, actual ou potencialmente, as trocas intracomunitárias de mercadorias». Resulta claro deste acórdão e do segundo considerando do preâmbulo da Directiva 83/189, que afirma que «os entraves às trocas comerciais resultantes das regulamentações técnicas relativas aos produtos só podem ser consentidos quando forem necessários para satisfazer exigências imperativas e visem a prossecução de um fim de interesse geral», que a directiva se destina a evitar entraves ao comércio.

44. Conforme acima expus, o efeito do artigo 4.°, segundo período, do decreto é obrigar os produtores a marcar — em conformidade com os acordos contratuais com uma sociedade aprovada — as embalagens em que comercializam os seus produtos. Na minha opinião, e aqui estou de acordo com a Sapod, é evidente (e admitido

25 — V. também sobre o campo de aplicação do artigo 1.° da Directiva 83/189, acórdãos de 30 de Abril de 1996, CIA Security International (C-194/94, Colect., p. I-2201, n.os 29 e 30); de 20 de Junho de 1996, Semeraro Casa Uno e o. (C-418/93, C-419/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 e C-332/94, Colect., p. I-2975, n.° 38); de 17 de Setembro de 1996, Comissão/Itália (C-289/94, Colect., I-4405, n.° 32); de 16 de Setembro de 1997, Comissão/Itália (C-279/94, Colect., p. I-4743, n.os 29 e 34); de 16 de Junho de 1998, Lemmens (C-226/97, Colect., p. I-3711, n.os 20 a 26); de 11 de Maio de 1999, Albers (C-425/97 a C-427/97, Colect., p. I-2947, n.os 16 a 18); Snellers, já referido na nota 15 (n.os 38 e 39); de 16 de Novembro de 2000, Donkersteeg (C-37/99, Colect., p. I-10223, n.os 21 e 31); e de 8 de Março de 2001, Van der Burg (C-278/99, Colect., p. I-2015, n.° 20).

26 — Referido na nota 23, n.° 19.

também pela Eco-Emballages, pelos Governos alemão e neerlandês e pela Comissão) que esta exigência é susceptível de entravar o comércio intracomunitário, actual ou potencialmente, uma vez que torna mais difícil e oneroso aos produtores de outros Estados-Membros marcar os seus produtos em França. Neste contexto, como refere a Sapod, é irrelevante que o decreto não especifique exactamente qual a marca ou símbolo que deve ser aposto, desde que o comércio possa ser restringido independentemente da marca ou do símbolo que os produtores e a sociedade aprovada concordarem em utilizar.

45. Deve portanto admitir-se que o objectivo da Directiva 83/189 seria melhor atingido se disposições genéricas como o artigo 4.°, segundo período, do decreto fossem consideradas abrangidas pelo âmbito da directiva. Contudo, não considero que este argumento teleológico justifique a conclusão que a Sapod pretende dele retirar.

46. Em primeiro lugar, admitir que uma disposição como o artigo 4.°, segundo período, do decreto constitui uma «especificação técnica» implica, na minha opinião, um afastamento do sentido claro da redacção do artigo 1.°, ponto 1, da directiva.

47. Nesta perspectiva deve recordar-se que o Tribunal de Justiça declarou no acórdão CIA Security [27] que os tribunais nacionais devem recusar-se a aplicar uma regra técnica nacional que não tenha sido notificada em conformidade com a directiva e que, conforme o acórdão Unilever [28], isto se aplica mesmo em processos civis entre particulares relativos a direitos e obrigações contratuais. Uma decisão no sentido de que uma medida da lei nacional, que não foi notificada nos termos do artigo 8.° da directiva, constitui uma regra técnica pode assim ter consequências directas e sérias para os operadores comerciais na Comunidade [29]. Assim, por razões de segurança jurídica, é importante que as definições estabelecidas no artigo 1.° da directiva sejam interpretadas de forma que seja acessível aos operadores comerciais e às autoridades nacionais. Esta consideração reclama uma interpretação que não ultrapasse ou falseie o sentido comum da redacção do artigo 1.°, ponto 1).

48. A necessidade de segurança jurídica nesta área pode também explicar porque razão o legislador comunitário optou por delimitar o âmbito da directiva com base no conceito de «especificações técnicas» e não com base no efeito das medidas da lei nacional sobre o comércio. Enquanto que o primeiro conceito fornece um critério

27 — Já referido na nota 25.

28 — Já referido na nota 25.

29 — V. também as minhas conclusões no processo Unilever, já referido na nota 21, n.os 100 e 101.

objectivo, que permite às autoridades nacionais e aos operadores comerciais antever com razoável facilidade se as medidas da lei nacional estão abrangidas pelo âmbito da directiva, o segundo pode exigir uma análise económica que não é provável que proporcione a exigida antevisão e segurança.

49. Em segundo lugar, a Directiva 83/189 traça uma distinção entre, por um lado, regras técnicas estabelecidas pelas autoridades públicas e, por outro, normas técnicas aprovadas por organismos de normalização reconhecidos, e descreve requisitos diferentes relativamente à notificação e ao período de suspensão dessas regras e normas. A directiva não se refere à actividade das empresas privadas, como a Eco-Emballages, nem estabelece requisitos a preencher quando essas empresas agem de forma a produzir um efeito análogo ao da imposição de normas técnicas. Assim, resulta da estrutura da directiva que o legislador comunitário considerou que a actividade das empresas privadas — na medida em que afecte o comércio intracomunitário — deve ser controlada nos termos das regras de concorrência da Comunidade [30], não através de um sistema de notificação previsto na directiva. Essas regras são *prima facie* aplicáveis quando — como resultado de acordos contratuais ou de abuso de posição dominante [31] — a actividade das empresas privadas afecta de forma lesiva o comércio intracomunitário. Assim, a aplicação destas regras permite assegurar que a finalidade da directiva não seja sabotada.

50. Em terceiro lugar, a directiva prevê que os Estados-Membros devem notificar à Comissão as regras técnicas antes de as mesmas serem definitivamente adoptadas pelas autoridades nacionais. Não vejo como os Estados-Membros poderiam dar cumprimento a esta exigência se a directiva abrangesse regras, como o artigo 4.°, segundo período, do decreto, que não estabelecem em si mesmas especificações técnicas, mas que *podem* como resultado de acções *subsequentes* das empresas privadas compelir efectivamente os operadores comerciais a cumprirem determinadas exigências específicas.

51. Pelas razões expostas concluo que uma disposição que obriga os produtores a «identificar» as embalagens e permite que seja decidida em acordos contratuais entre empresas privadas a forma como esta obrigação deve ser executada não pode ser considerada uma especificação técnica na acepção do artigo 1.°, ponto 1), da Directiva 83/189.

30 — Pode referir-se neste contexto que a Comissão considerou recentemente a legalidade do sistema de contratos aplicado pela Eco-Emballages nos termos do decreto. V. decisão da Comissão, de 15 de Junho de 2001, relativa a um procedimento de aplicação do artigo 81.° do Tratado CE e do artigo 53.° do acordo EEE (JO 2001, L 233, p. 37).

31 — V. neste contexto o despacho do presidente do Tribunal de Primeira Instância de 15 de Novembro de 2001, Duales System Deutschland (DSD) (T-151/01 R Colect., p. II-3295), e o processo pendente T-151/01, que diz respeito à compatibilidade com o artigo 82.° CE do esquema «Ponto Verde» efectuado pela DSD na Alemanha.

52. Finalmente, quero acrescentar que não existe qualquer informação nos autos que sugira que as autoridades francesas adoptaram deliberadamente as disposições do decreto de forma a se eximirem às obrigações que lhe incumbem nos termos da directiva.

O artigo 6.°, quarto período, do decreto deve ser considerado uma especificação técnica na acepção do artigo 1.°, ponto 1), da Directiva 83/189?

53. Como se recorda, o artigo 6.°, quarto período, do decreto dispõe que uma empresa que pretenda proceder à eliminação de resíduos em França deve requerer a aprovação às autoridades competentes e incluir no requerimento um caderno de encargos que indique, relativamente a cada tipo de material sobre o qual a empresa aprovada celebra acordos com fabricantes de embalagens ou de materiais de embalagens, as prescrições técnicas que as embalagens usadas devem satisfazer.

54. As observações apresentadas no presente processo foram em considerável extensão dirigidas à explicação do sentido e dos efeitos desta disposição. Resulta destas observações e das respostas do Governo francês e da Eco-Emballages a uma questão escrita formulada pelo Tribunal de Justiça que a disposição deve ser entendida no contexto do sistema francês de tratamento de resíduos.

55. Dentro deste sistema, a recolha e a triagem de resíduos domésticos é efectuada pelas autarquias locais ou pelos seus subcontratantes. Uma vez separados, os resíduos são entregues a empresas privadas para aproveitamento. A Eco-Emballages celebra contratos tanto com as autarquias como com as empresas privadas de recuperação. Nos termos dos contratos com a autarquias locais, a Eco-Emballages assegura que os resíduos de embalagens domésticas recolhidos e separados por estas serão retomados por aquelas para recuperação. Nos termos dos contratos com a Eco-Emballages, as empresas de recuperação garantem que retomam e aproveitam os resíduos recolhidos pelas autarquias locais. Contudo, as garantias aplicam-se unicamente na medida em que os resíduos entregues pelas autarquias locais para aproveitamento obedecem a determinadas prescrições técnicas (*prescriptions techniques minimales*) estabelecidas nos contratos.

56. À luz destas explicações, parece que a finalidade do artigo 6.°, quarto período, do decreto, é submeter as prescrições técnicas (*prescriptions techniques minimales*) — que devem ser incluídas nos contratos entre uma empresa aprovada, as autarquias locais e as empresas de recuperação — a uma exigência de aprovação pelas autoridades francesas competentes. Assim, o artigo 6.°, quarto parágrafo, como acentua o Governo francês e a Eco-Emballages, é uma disposição respeitante essencialmente

à qualidade e ao tratamento dos resíduos de embalagens domésticas; não estabelece regras aplicáveis aos produtos domésticos e às embalagens em que esses produtos são comercializados.

57. Esta interpretação do artigo 6.°, quarto período, em minha opinião, não é afectada pela afirmação da Sapod de que a Eco-Emballages pode impedir a comercialização de um produto se a embalagem no qual este é vendido não puder — após ter sido descartada pelos consumidores e recolhida e separada pelas autarquias locais — obedecer às disposições técnicas aplicáveis aos resíduos domésticos. Conforme referiram o Governo francês e a Eco-Emballages, não existe no texto do decreto qualquer fundamento para esta afirmação, nem qualquer sugestão de que a Eco-Emballages pretendeu de facto impedir a comercialização de produtos devido àquela circunstância.

58. Daqui resulta, em minha opinião, que o artigo 6.°, quarto período, está fora do âmbito da Directiva 83/189. Como resulta claro do preâmbulo e das definições do artigo 1.°, pontos 1) e 5), a directiva aplica-se às disposições nacionais que estabelecem especificações técnicas para «produtos». Nos termos do artigo 1.°, ponto 7), entende-se por «produto» «qualquer produto de fabrico industrial e qualquer produto agrícola». Parece evidente que os resíduos de embalagens domésticas estão fora desta definição.

O decreto constitui uma regra técnica na acepção do artigo 1.°, ponto 5), da Directiva 83/189?

59. Uma vez que, em minha opinião, os artigos 4.°, segundo período, e 6.°, quarto período, do decreto não podem ser considerados especificações técnicas na acepção do artigo 1.°, ponto 1), da Directiva 83/189, não é necessário apreciar se a observância desta disposição é obrigatória, *de jure* ou *de facto*, no caso de comercialização ou utilização num Estado-Membro na acepção do artigo 1.°, ponto 5), da directiva.

A segunda questão

60. Na segunda questão, a Cour de cassation pergunta essencialmente se o Governo francês estava obrigado a notificar à Comissão as disposições do decreto, nos termos do artigo 8.° da Directiva 83/189 e/ou do artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 75/442. Em caso de resposta afirmativa a essa questão, a Cour de cassation pretende saber se um particular pode invocar a falta de notificação com vista a obter a declaração de inoponibilidade das disposições do decreto num processo nos tribunais nacionais.

Notificação nos termos da Directiva 83/189

61. Nos termos do artigo 8.° da Directiva 83/189, a obrigação de notificar a Comissão aplica-se aos projectos de regras técnicas. Como expliquei, as disposições do decreto não podem ser consideradas regras técnicas na acepção do artigo 1.°, ponto 5), da directiva. Considero, portanto, que as autoridades francesas não eram obrigadas a notificar as disposições do decreto nos termos da directiva.

62. À luz desta conclusão, não é necessário apreciar quais teriam sido as consequências, no contexto de um processo judicial nacional, da falta de cumprimento de obrigação de notificação nos termos do artigo 8.° da directiva. Contudo, é de notar que o presente caso ilustra as dificuldades que se podem suscitar como resultado de decisão do Tribunal de Justiça no processo Unilever [32]. Resulta dos documentos dos autos que uma decisão no presente processo no sentido de que o Estado francês violou as suas obrigações nos termos da directiva pode afectar a validade e a oponibilidade nos tribunais nacionais de vários milhares de contratos que foram celebrados, ao abrigo das regras estabelecidas no decreto, entre a Eco-Emballages e os produtores de produtos destinados ao consumo doméstico desde que o decreto entrou em vigor, aproximadamente, há dez anos.

32 — Já referido na nota 21.

Notificação nos termos da Directiva 75/442

63. Nos termos do artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 75/442, os Estados-Membros devem informar a Comissão das medidas que tencionam tomar para alcançar os objectivos do n.° 1 do mesmo artigo. Estes objectivos incluem «o aproveitamento dos resíduos por reciclagem, reemprego, reutilização ou qualquer outra acção tendente à obtenção de matérias-primas secundárias». Nos termos do artigo 8.°, os Estados-Membros tomarão as disposições necessárias para que qualquer detentor de resíduos confie a sua manipulação a um serviço de recolha privado ou público ou proceda ele próprio ao aproveitamento ou eliminação em conformidade com o disposto na directiva.

64. O decreto estabelece regras gerais de um sistema de recolha e aproveitamento de resíduos de embalagens domésticas em França, incluindo disposições que obrigam os produtores a contribuir para a eliminação dos resíduos mediante um contrato com uma empresa aprovada ou procedendo eles próprios à eliminação dos resíduos. No preâmbulo, o decreto refere expressamente a Directiva 75/442 na versão alterada pela Directiva 91/156.

65. É desta forma evidente que o Estado francês estava sujeito a uma obrigação de informar a Comissão nos termos do artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 75/442 da sua intenção de adoptar o decreto. Resulta

do despacho de reenvio e das explicações da Comissão em audiência que o Estado francês não cumpriu esta obrigação.

66. Em minha opinião, a falta de notificação da Comissão pelo Estado francês, contudo, não torna as disposições do decreto ilegais e inoponíveis em processos nos tribunais nacionais.

67. No acórdão Enichem Base e o./Comune di Cinisello Balsamo [33], o Tribunal de Justiça declarou que «Nem a finalidade nem a redacção [do artigo 3.°, n.° 2, da Directiva 75/442] 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» e que o artigo 3.°, n.° 2, «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».

68. Concordo com a Eco-Emballages e com a Comissão que o Tribunal de Justiça deve confirmar esta decisão. Como referi nas minhas conclusões no processo Enichem Base e o./Comune di Cinisello Balsamo [34], é instrutiva uma comparação entre a Directiva 83/189 e a Directiva 75/442. Enquanto que a primeira directiva contém disposições detalhadas que permitem à Comissão e aos outros Estados-Membros fazer comentários sobre os projectos notificados e exige aos Estados-Membros, em certas circunstâncias, que adiem a adopção dos projectos por certos períodos, as disposições da Directiva 74/442 são mais limitadas. Quando ocorreram os factos que deram origem ao reenvio no processo Enichem Base e o./Comune di Cinisello Balsamo, a Directiva 75/442 apenas previa uma obrigação de informar a Comissão. Considerei, portanto, que «na ausência de qualquer processo previsto para a suspensão da entrada em vigor da medida, ou para o controlo comunitário, não se pode afirmar que a falta de informação da Comissão tenha o efeito de tornar as medidas ilegais».

69. A Directiva 75/442 foi depois alterada pela Directiva 91/156 [35]. O artigo 3.°, n.° 2, dispõe actualmente que a Comissão «comunicará aos outros Estados-Membros e ao comité referido no artigo 18.°» as medidas que lhe são notificadas. Contudo, essa alteração não afecta a conclusão a que cheguei no processo Enichem Base e o./Comune di Cinisello Balsamo. Permanece o facto de que a Directiva 75/442 na sua

33 — Acórdão de 13 de Julho de 1989 (380/87, Colect., p. 2491, n.os 22 e 23).

34 — N.° 14.

35 — Já referida na nota 3.

versão alterada não prevê a suspensão da entrada em vigor das medidas nacionais, não a faz depender da concordância ou da falta de objecção por parte da Comissão nem prevê um processo detalhado com vista a permitir à Comissão e aos outros Estados-Membros fazerem comentários sobre os projectos notificados [36].

dos em França e ao tratamento dos resíduos de embalagens neste Estado. Além disso, nada sugere — no despacho de reenvio ou nas explicações dadas na audiência — que os produtos e as embalagens comercializadas pela Sapod são importados, no todo ou em parte, de outros Estados-Membros.

A terceira questão

70. Na terceira questão, a Cour de cassation pergunta, em substância, se o artigo 28.° CE se opõe a uma regulamentação nacional como a prevista pelo decreto. Esta questão deve ser entendida como procurando determinar se o artigo 28.° CE se opõe a uma regulamentação nacional nos termos da qual os produtores e importadores devem proceder eles próprios à eliminação de resíduos de embalagens ou contratar uma empresa aprovada para que esta proceda à eliminação e identificar as embalagens que devem ser eliminadas por essa empresa.

71. É de notar, antes de mais, que os factos em causa no processo principal parecem limitados a um único Estado-Membro. O processo deriva de um litígio de natureza contratual entre duas empresas francesas relativamente à identificação de embalagens de produtos domésticos comercializa-

72. Aleguei nas minhas conclusões no processo Pistre [37] que o Tribunal de Justiça deve abster-se de se pronunciar sobre a aplicação do artigo 28.° CE relativamente a importações quando resulta claramente dos factos da causa que a situação no processo principal está totalmente confinada ao território nacional [38]. Continuo a acreditar que as considerações que exprimi são válidas no caso de a medida nacional em causa ser aplicável sem distinção a produtos nacionais e importados e quando o processo no tribunal nacional diz respeito não a produtos importados mas a produtos nacionais. Relativamente a uma medida desse tipo, o artigo 28.° só tem efeito quando se aplica a produtos importados e não afecta a medida quando se aplica a

36 — V., também, no que se refere à exigência de notificação prevista no artigo 7.°, n.° 3, da Directiva 75/442, o acórdão de 23 de Maio de 2000, Sydhavnens Sten & Grus (C-209/98, Colect., p. I-3743, n.os 96 a 102).

37 — Apresentadas em 24 de Outubro de 1996 (C-321/94, C-322/94, C-323/94 e C-324/94, Colect., p. I-2343, n.os 33 a 41).

38 — Estes argumentos foram retomados nas conclusões do advogado-geral A. Saggio apresentadas em 9 de Março de 2000 no processo Guimont (C-448/98, Colect. 2000, pp. I-10663, I-10665, n.° 8). V. também as conclusões do advogado-geral G. Cosmas apresentadas em 23 de Março de 1995 no processo Belgapom (C-63/94, Colect. 1995, pp. I-2467, I-2469, n.° 13); P. Oliver, «Some further reflections on the scope of Articles 28 to 30 (ex 30 to 36) EC», *Common Market Law Review* 1999, 783, na p. 787; e as conclusões do advogado-geral L. A. Geelhoed apresentadas em 20 de Novembro de 2001 no processo Reisch e o. (C-515/99, C-519/99 a 524/99 e C-526/99 a 540/99), n.os 75 a 101).

produtos nacionais [39]. Consequentemente a interpretação pelo Tribunal de Justiça do artigo 28.° num processo que envolve unicamente produtos nacionais é irrelevante para a solução do processo principal ou relevante unicamente em virtude de uma norma nacional que proíba a discriminação inversa. Em ambos os casos o Tribunal de Justiça responderia a uma questão hipotética sobre produtos importados fora do seu contexto factual.

73. Considero portanto que o Tribunal de Justiça deve abster-se de responder à terceira questão submetida pela Cour de cassation.

74. Este ponto de vista é alicerçado pela jurisprudência do Tribunal de Justiça. É verdade que o Tribunal de Justiça tem afirmado que é normalmente aos tribunais nacionais, dentro do regime estabelecido pelo artigo 234.° CE, que compete determinar a pertinência das questões que submetem ao Tribunal de Justiça [40] e que ocasionalmente o Tribunal de Justiça é solicitado a responder a questões relativas ao artigo 28.° mesmo que os factos deram origem ao processo principal estejam confinados a um único Estado-Membro [41]. Contudo, enquanto as medidas nacionais em causa nesses processos são discriminatórias em relação aos produtos importados, o presente processo diz respeito a disposições da lei nacional que (em que estão de acordo todos os que apresentaram observações) se aplicam a produtos destinados ao consumo doméstico nacionais e importados sem distinção e que (de acordo com as alegações da Eco-Emballages, dos Governos francês, alemão e neerlandês e da Comissão) são totalmente justificadas por razões ambientais.

75. A decisão do Tribunal de Justiça no processo Guimont [42] incentiva-me a aderir a este ponto de vista. Naquele caso, era perguntado ao Tribunal de Justiça se disposições nacionais reservando a designação «Emmenthal» para um queijo que possui determinados requisitos constitui uma medida de efeito equivalente na acepção do artigo 28.° CE. A questão foi suscitada no contexto de um processo penal contra um nacional francês por vender, contrariando as exigências estabelecidas naquelas disposições, Emmenthal produzido em França no mercado francês. Os Governos alemão, neerlandês e austríaco e a Comissão alegaram, remetendo para o processo Pistre [43], que o Tribunal de Justiça devia responder à questão submetida. Em resposta a este argumento o Tribunal de

39 — V., em particular, acórdãos de 14 de Dezembro de 1982, Procureur de la République/Waterkeyn (314/81, 315/81, 316/81, 83/82, Recueil, p. 4337); de 23 de Outubro de 1986, Driancourt/Cognet (355/85, Colect., p. 3231); de 18 de Fevereiro de 1987, Ministère public/Mathot, 98/86 (Colect., p. 809, n.os 3 e 7 a 9).

40 — V., por exemplo, acórdãos do Tribunal de Justiça de 18 de Outubro de 1990, Dzodzi (C-297/88, Colect., p. I-3763, n.os 33 a 35); e de 6 de Junho de 2000, Angonese (C-281/98, Colect., p. I-4139, n.os 18 e 19).

41 — V., em particular, os acórdãos Pistre (referido na nota 37), bem como de 3 de Dezembro de 1998, Bluhme (C-67/97, Colect., p. I-8033), e as explicações dadas pelo advogado-geral N. Fennelly nas suas conclusões apresentadas em 16 de Junho de 1998 (n.° 22); e o acórdão de 13 de Março de 2001, PreussenElektra (C-379/98, Colect., p. I-2099).

42 — Já referido na nota 38, n.os 18 a 22.

43 — Já referido na nota 37.

Justiça declarou que «o acórdão Pistre [...] dizia respeito a uma situação em que a norma nacional em causa não era indistintamente aplicável, mas antes criava uma discriminação directa». Esta declaração sugere que o Tribunal de Justiça responderá a questões sobre a aplicação do artigo 28.° a produtos importados mais dificilmente quando as medidas em causa são aplicáveis indistintamente do que quando são discriminatórias em relação a produtos importados [44].

76. Acrescente-se que no acórdão Guimont, o Tribunal de Justiça optou por responder à questão sobre o artigo 28.°, não obstante as medidas nacionais em causa se aplicarem indistintamente a produtos nacionais e importados, considerando que «a resposta pode ser útil [ao tribunal nacional] no caso de o seu direito nacional impor, num processo como o do caso em apreço, fazer beneficiar um produtor nacional dos mesmos direitos que os que um produtor de outro Estado-Membro retira do direito comunitário na mesma situação» [45]. Ao invés, não foi sugerido que a interpretação do artigo 28.° CE no que se refere a produtos importados possa ser relevante — através de um princípio nacional de igualdade de tratamento — para a resolução do litígio de natureza contratual entre a Sapod e a Eco-Emballages que está em causa no presente processo.

77. Considero, além disso, que o caso em apreço apresenta dificuldades particulares que militam contra uma resposta à questão do artigo 28.° Foi dada ao Tribunal de Justiça muito pouca informação — na audiência não se ouviu praticamente qualquer argumento — sobre os efeitos do decreto sobre os produtos importados, a justificação do decreto e a proporcionalidade dessa justificação. Mais especificamente, os autos não contêm qualquer informação acerca da legislação francesa sobre tratamento de resíduos, das circunstâncias que levaram à adopção do decreto, do nível da contribuição financeira que é exigida aos produtores nos termos dos contratos com as empresas aprovadas como a Eco-Emballages ou da medida em que esta obrigação de contribuir financeiramente para a eliminação e aproveitamento de resíduos conduz a uma duplicação de exigências nos termos da lei fiscal francesa. Além disso, embora resulte das observações da Eco-Emballages e do Governo alemão que vários Estados-Membros adoptaram disposições que exigem aos produtores a aposição do logotipo Ponto Verde nas embalagens em que comercializam os seus produtos, tais observações não esclarecem a medida em que essas disposições nacionais podem na prática reduzir os efeitos nocivos sobre o comércio causados pelas disposições do decreto.

78. Na ausência de informações e de argumentos pertinentes é impossível, do meu ponto de vista, exprimir uma opinião sobre a compatibilidade das disposições do decreto com o artigo 28.° CE.

44 — V., contudo, o acórdão de 14 de Julho de 1988, Smanor SA (298/87, Colect., p. 4489).

45 — O demandado alegou que a jurisprudência francesa proíbe discriminação inversa em relação aos operadores nacionais em processos-crime e que o artigo 28.° CE era portanto pertinente para a resolução do seu caso.

Conclusão

79. De acordo com o exposto, entendo que as questões submetidas pela Cour de cassation devem ser respondidas da forma seguinte:

«1) As disposições duma lei nacional — como as previstas no Decreto francês n.º 92-377, de 1 de Abril de 1992 —, nos termos das quais os produtores de produtos destinados ao consumo doméstico que não procedem eles próprios à eliminação de resíduos de embalagens devem identificar as embalagens a ser eliminadas, celebrar um contrato com uma empresa aprovada que procederá à eliminação e aproveitamento dos resíduos de embalagens e estipular neste contrato a natureza da identificação das embalagens a ser eliminadas pela empresa aprovada, não constituem uma regra técnica na acepção do artigo 1.º da Directiva 83/189/CEE do Conselho, de 28 de Março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas, na versão alterada pela Directiva 88/182/CEE do Conselho, de 22 de Março de 1988.

2) Embora o decreto devesse ter sido notificado à Comissão nos termos do artigo 3.º, n.º 2, da Directiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de Julho de 1975, relativa aos resíduos, na versão alterada pela Directiva 91/156/CEE do Conselho, de 18 de Março de 1991, a falta de notificação não pode ser invocada por um particular com vista a obter a declaração de inoponibilidade das disposições no decreto.»