

Processo C-86/22**Resumo do pedido de decisão prejudicial em aplicação do artigo 98.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça****Data de entrada:**

9 de fevereiro de 2022

Órgão jurisdicional de reenvio:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália)

Data da decisão de reenvio:

7 de fevereiro de 2022

Recorrente:

Papier Mettler Italia S.r.l.

Recorridos:

Ministero della Transizione Ecologica (Ministério da Transição Ecológica, anteriormente Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, Ministério do Ambiente e da Proteção do Território e do Mar)

Ministero dello Sviluppo Economico (Ministério do Desenvolvimento Económico)

Objeto do litígio no processo principal

Recurso interposto no Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália) com vista à anulação do decreto ministerial de 18 de março de 2013, que estabelece as características técnicas dos sacos para o transporte de mercadorias, bem como o ressarcimento de danos sofridos em consequência do comportamento ilegal da Administração.

Objeto e fundamento jurídico do pedido de decisão prejudicial

Compatibilidade do decreto impugnado com o artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE, com os artigos 1.º, 2.º, 9.º, n.º 1, 16.º, n.º 1, e 18.º da Diretiva 94/62/CE, interpretados

à luz dos artigos 1.º, 2.º e 3.º do anexo II da mesma diretiva, bem como com o artigo 8.º da Diretiva 98/34/CE.

Questões prejudiciais

- 1) O artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, do TFUE, bem como o artigo 16.º, n.º 1 da Diretiva 94/62/CE, e o artigo 8.º da Diretiva 98/34/CE, opõem-se à aplicação de uma disposição nacional como a prevista pelo decreto interministerial impugnado, que proíbe a comercialização de sacos descartáveis fabricados com materiais não biodegradáveis, mas que respondem aos outros requisitos estabelecidos pela Diretiva 94/62/CE, quando essa legislação nacional, que contém regras técnicas mais restritivas do que a regulamentação da União, não foi notificada previamente à Comissão Europeia pelo Estado-Membro mas apenas foi comunicada após a adoção e antes da publicação da medida?
- 2) Devem os artigos 1.º, 2.º, 9.º, n.º 1, e 18.º da Diretiva 94/62/CE, completados pelas disposições dos artigos 1.º, 2.º e 3.º do anexo II da diretiva, ser interpretados no sentido de que se opõem à adoção de uma norma nacional que proíba a comercialização de sacos descartáveis fabricados com materiais não biodegradáveis, mas que respondem aos outros requisitos estabelecidos pela Diretiva 94/62/CE, ou podem as normas técnicas posteriores estabelecidas pela legislação nacional ser justificadas pela finalidade de assegurar um nível de proteção do ambiente mais elevado, tendo em conta, eventualmente, a particularidade dos problemas que suscita a recolha de resíduos no Estado-Membro e a necessidade de esse mesmo Estado-Membro cumprir igualmente as obrigações que lhe incumbem em conformidade com o direito da União nesse âmbito?
- 3) Devem os artigos 1.º, 2.º, 9.º, n.º 1, e 18.º da Diretiva 94/62/CE, completados pelas disposições dos artigos 1.º, 2.º e 3.º do anexo II da diretiva, ser interpretados no sentido de que constituem normas claras e precisas, que proíbem qualquer obstáculo à comercialização dos sacos conformes aos requisitos estabelecidos pela diretiva e que implicam necessariamente, para todas as entidades estatais, incluindo os serviços públicos, a obrigação de não aplicar a legislação nacional eventualmente contrária?
- 4) Finalmente, pode a adoção de uma legislação nacional que proíbe a comercialização de sacos descartáveis não biodegradáveis, mas fabricados respeitando os requisitos estabelecidos pela Diretiva 94/62/CE, quando não seja justificada pela finalidade de assegurar um nível mais elevado de proteção do ambiente, pela particularidade dos problemas que suscita a recolha de resíduos no Estado-Membro e pela necessidade desse mesmo Estado de cumprir as obrigações que lhe incumbem por força do direito da União previstas nesse âmbito, constituir uma violação grave e manifesta do artigo 18.º da Diretiva 94/62/CE?

Disposições de direito da União invocadas

Artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE.

Diretiva 94/62/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens.

Essa diretiva foi adotada com o objetivo de harmonizar as medidas nacionais relativas à gestão das embalagens, assegurar o correto funcionamento do mercado interno e garantir assim um elevado nível de proteção do ambiente.

Essa diretiva impôs, pela primeira vez, que os Estados-Membros atingissem objetivos quantitativos de valorização e reciclagem de todas as embalagens em relação ao peso total comercializado nos mercados nacionais respetivos. Designadamente:

– o artigo 9.º estabelece como «Requisitos essenciais» que «[t]rês anos contar da data de entrada em vigor da presente diretiva, os Estados-Membros garantirão que só possam ser colocadas no mercado embalagens que preencham todos os requisitos essenciais enunciados na presente diretiva e no anexo II»;

– o artigo 18.º, intitulado «Liberdade de colocação no mercado», refere, por sua vez, que «[os] Estados-Membros não impedirão a colocação no mercado do seu território de embalagens que estejam em conformidade com o disposto na presente diretiva».

O anexo II prevê diversos requisitos relativos às embalagens, ao seu fabrico e à sua composição (artigo 1.º), à possibilidade da sua reutilização (artigo 2.º) e à possibilidade da sua valorização (artigo 3.º). Em relação à possibilidade da sua valorização, a disposição prevê quatro critérios alternativos entre si: a possibilidade de valorização das embalagens pode ser de facto garantida sob a forma de reciclagem do material, sob a forma de valorização energética, sob a forma de compostagem, ou sob a forma de embalagens biodegradáveis.

A utilização de qualquer destas tecnologias de valorização das embalagens deve em todo o caso assegurar a possibilidade da sua comercialização no mercado interno da União Europeia.

Artigo 8.º da Diretiva 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.

Disposições de direito nacional invocadas

Decreto legge n.º 2/2012 (Decreto-Lei n.º 2/2012) (aprovado pela Lei n.º 28/2012), artigo 2.º: proibição geral de comercialização dos sacos de plástico,

salvo prorrogações limitadas à comercialização de algumas categorias de sacos, até à adoção de um decreto ministerial posterior.

Decreto ministeriale del 18 marzo 2013 Individuazione delle caratteristiche tecniche dei sacchi per l'asporto delle merci, del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e del Ministero dello Sviluppo Economico (Decreto ministerial de 18 de março de 2013 que estabelece as características técnicas dos sacos para transportar bens de consumo, do Ministério do Ambiente e da Tutela do Território e do Mar e do Ministério do Desenvolvimento Económico) (Gazzetta Ufficiale de 27 de março de 2013) (a seguir «decreto impugnado»), que proíbe fabricar e comercializar sacos de plástico para o transporte de bens de consumo que não cumpram os requisitos referidos analiticamente no artigo 2.º

A fim de assegurar uma proteção eficaz do ambiente e uma recolha mais eficiente dos resíduos, esse decreto exprime – entre os requisitos previstos pela regulamentação da União para as embalagens comercializáveis – uma opção clara a favor das metodologias da compostagem e das embalagens biodegradáveis, proibindo, entre outros, a comercialização de sacos que não correspondam às especificações da norma UNI EN 13432:2002 (regulamentação técnica que visa determinar os requisitos para embalagens passíveis de revalorização mediante compostagem e biodegradabilidade). Os sacos que não sejam conformes à referida regulamentação técnica – apesar de eventualmente conformes com os outros requisitos de possibilidade de revalorização previstos pelo artigo 3.º do anexo II da diretiva embalagens – não podem, portanto, ser comercializados em Itália, exceto se respeitarem as especificações técnicas ulteriores de espessura e de forma, que também, não estão previstas pela legislação europeia.

Apresentação sucinta dos factos e do processo principal

- 1 A recorrente Papier Mettler s.r.l. é uma sociedade com atividade no âmbito da distribuição de embalagens e embalagens de papel e de material sintético. Faz parte de uma rede europeia no mercado da produção de embalagens de papel e de plástico e está empenhada igualmente na reciclagem das matérias-primas através da recolha diferenciada e da reciclagem de resíduos internos e externos.
- 2 A atividade da recorrente consiste, em especial, na produção de embalagens em polietileno, entre as quais igualmente os sacos de plástico comuns para as compras («shopping bags»).
- 3 A recorrente, considerando-se prejudicada pelo decreto impugnado, na medida em que este executa a regulamentação prevista pelo Decreto-Lei n.º 2/2012, e proíbe o fabrico e a comercialização de sacos de plástico para transportar mercadorias que não cumpram os requisitos previstos nesse diploma legal, pediu a respetiva anulação ao órgão jurisdicional de reenvio.

Argumentos essenciais das partes no processo principal

- 4 **A recorrente** sustenta que o decreto impugnado contém disposições de aplicação da proibição de comercialização dos sacos de plástico não biodegradáveis para transportar mercadorias – proibição prevista pela Diretiva 94/62 – mais restritivas do que é permitido por esta última diretiva. O artigo 2.º do decreto impugnado prevê, com efeito, que os referidos sacos de plástico devem responder a determinados requisitos técnicos, o que é contrário às Diretivas 94/62 e 98/34.
- 5 Do ponto de vista processual, a recorrente alega que, dado que a Diretiva 94/62 é uma diretiva de simples harmonização, as regras técnicas estabelecidas pela autoridade nacional para maior proteção do ambiente deveriam ter sido previamente notificadas à Comissão, por força do artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE.
- 6 A recorrente invoca, em seguida, o mecanismo autónomo de notificação prévia previsto pelo artigo 16.º da Diretiva 94/62. Nos termos desse artigo, os Estados-Membros notificarão a Comissão dos projetos de medidas que tencionem adotar, para que esta possa analisá-las à luz das disposições existentes. O artigo 8.º da Diretiva 98/34 prevê um sistema análogo, segundo o qual «qualquer projeto de regra técnica», bem como «as razões da necessidade do estabelecimento dessa regra técnica», devem ser comunicados à Comissão antes da adoção dessa regra. Por conseguinte, à luz dessas normas e das disposições da regulamentação nacional em análise, o decreto impugnado devia ter sido objeto de notificação prévia à Comissão.
- 7 **A Administração recorrida** sustenta, porém, que o decreto impugnado tinha sido formalmente comunicado à Comissão Europeia em 12 de março de 2013, e que a sua entrada em vigor dependia da conclusão, com resultado favorável, do procedimento de comunicação referido na Diretiva 98/34. O procedimento de notificação foi concluído em 13 de setembro de 2013.
- 8 Do ponto de vista substancial, **a recorrente** alega que o decreto impugnado é inválido por ser contrário à regulamentação estabelecida pela Diretiva 94/62, na parte em que proíbe a comercialização de sacos de embalagem ainda que sejam conformes a um dos requisitos de possibilidade de revalorização estabelecidos pelo artigo 3.º do anexo II da mesma diretiva.
- 9 A Diretiva 94/62 prevê com efeito requisitos específicos para a comercialização de embalagens (v. anexo II, acima referido).
- 10 Ora, o decreto impugnado impõe uma proibição de comercialização de sacos que não se ajustem às especificações da UNI EN 13432:2002 ou que não satisfaçam especificações técnicas ulteriores de espessura e de forma. Esses requisitos não são previstos pela regulamentação europeia.
- 11 Portanto, os sacos que não se ajustem a essa regulamentação técnica, apesar de conformes aos requisitos de possibilidade de valorização previstos pelo artigo 3.º do anexo II da Diretiva 94/62, não podem ser comercializados em Itália. A

legislação italiana em questão viola, por conseguinte, o artigo 18.º da Diretiva 94/62, que proíbe os Estados-Membros de impedirem a comercialização no mercado de embalagens que estejam em conformidade com o disposto na mesma diretiva.

- 12 A recorrente sustenta, portanto, que a Administração recorrida não devia ter aplicado a legislação nacional não conforme com o direito da União, em cumprimento da obrigação que incumbe à Administração Pública de cada Estado-Membro e que foi reiteradamente afirmada pelo Tribunal de Justiça (v. Acórdãos de 9 de setembro de 2003, CIF, C-198/01; de 19 de janeiro de 1993, Comissão/Itália, C-101/91; de 28 de junho de 2001, Larsy, C-118/00).
- 13 Segundo a recorrente, a conduta da Administração não tem nenhuma justificação, tendo o Tribunal de Justiça esclarecido igualmente que, existindo uma regulamentação da União que prevê uma harmonização exaustiva, a conformidade das medidas estatais deve ser apreciada apenas à luz dessa regulamentação (v. Acórdãos de 13 de dezembro de 2001, DaimlerChrysler AG, C-324/99; de 17 de abril de 2007, A.G.M. – Cos.Met s.r.l./Suomen valtio e Tarmo Lehtinen, C-470/03).
- 14 A recorrente, enfim, sustenta que o decreto impugnado, sobretudo na parte em que dispõe que todos os sacos de plástico comercializados em Itália devem conter uma determinada menção em italiano para informar os consumidores sobre as suas características, contraria o princípio da liberdade de circulação de mercadorias, na medida em que implica um obstáculo à importação e um ónus suplementar para as empresas que, como no caso vertente, importam de outros Estados-Membros as mercadorias a comercializar.
- 15 **A Administração recorrida** sustenta que as regras técnicas contidas no decreto impugnado se tornaram necessárias a fim de resolver o problema da contaminação da recolha diferenciada dos resíduos orgânicos, devida ao hábito dos consumidores italianos de utilizarem sacos de plástico descartáveis para a recolha de resíduos orgânicos, e para incentivar a utilização de invólucros de plástico biodegradáveis e passíveis de compostagem.
- 16 Além disso, a Administração recorrida salienta que o decreto impugnado refere as seguintes tipologias de sacos comercializáveis: a) sacos descartáveis biodegradáveis e passíveis de compostagem, conformes à norma harmonizada UNI EN 13432:2002; b) sacos de plástico tradicional com uma certa espessura, e, portanto, reutilizáveis; c) sacos reutilizáveis para levar mercadorias, confeccionados em papel, em tecidos de fibras naturais, em fibras de poliamida e em materiais que não sejam polímeros. Dessas disposições deduz-se que o decreto impugnado não introduziu uma proibição absoluta de comercialização de sacos de plástico, mas sim uma proibição seletiva que diz respeito apenas à circulação de sacos de plástico que, sendo inferiores a determinadas espessuras, não garantem de maneira significativa a sua reutilização, mas destinam-se a tornar-se rapidamente resíduos de plástico.

Apresentação sucinta da fundamentação do pedido de decisão prejudicial

- 17 À luz dos argumentos avançados pelas partes no processo principal, o órgão jurisdicional de reenvio decidiu submeter um pedido de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça.

DOCUMENTO DE TRABALHO