

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL  
JOSÉ LUÍS DA CRUZ VILAÇA  
apresentadas em 7 de Abril de 1987

*Senhor Presidente,  
Senhores Juizes,*

1. A Comissão acusa o Reino da Dinamarca de transposição incompleta da Directiva 79/831/CEE do Conselho, de 18 de Setembro de 1979, que alterou pela sexta vez a Directiva 67/548/CEE, relativa à aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à classificação, embalagem e rotulagem das substâncias perigosas<sup>1</sup>.

2. Considera a Comissão que a Dinamarca não deu cumprimento integral às exigências da directiva, necessitando para isso de introduzir algumas modificações nas disposições nacionais de aplicação, em particular a Lei n.º 212, de 23 de Maio de 1979, e o Regulamento n.º 409, de 17 de Setembro de 1980.

3. I — O Governo dinamarquês acusa a Comissão de precipitação na apresentação do recurso porque os contactos e discussões anteriores haviam revelado que seria possível resolver o litígio por acordo, existindo mesmo um projecto de regulamento eventualmente susceptível de satisfazer as exigências da Comissão, mas que a Dinamarca decidira retirar perante a falta de reacção desta última.

4. É evidentemente de lamentar que o presente processo não se tenha tornado dispen-

sável na base de um acordo das partes quanto ao modo da transposição da directiva.

5. Nos termos do artigo 169.º do Tratado, a Comissão dispõe, porém, da faculdade de decidir da interposição do recurso, constatada que seja a falta de cumprimento no prazo determinado no parecer fundamentado, e não cabe substituímos ao seu o nosso juízo de oportunidade.

6. II — As duas primeiras acusações da Comissão dirigem-se, respectivamente, aos n.ºs 2 e 3 do artigo 11.º da Lei n.º 212/79, que se acham transcritos no relatório para a audiência.

7. Segundo a Comissão, o n.º 2 do referido artigo 11.º, ao estabelecer que «uma substância química é considerada nova se não tiver sido comercializada nem importada na Dinamarca antes de 1 de Outubro de 1980», estaria a alargar a obrigação de notificação para além do que é imposto pelo artigo 6.º da directiva, na medida em que se refere a uma data anterior à que nesta se menciona (18 de Setembro de 1981).

8. O Governo dinamarquês não contesta que a definição nacional de «substância nova» possa, em certos casos, acarretar uma obrigação de notificação mais larga que a da directiva. Contesta porém que tal obrigação seja contrária à directiva, uma vez que esta — como decorre do preâmbulo e do n.º 4 do artigo 1.º — não teria por objectivo regulamentar as «substâncias antigas», que assim continuariam submetidas à regulamentação nacional.

1 — JO L 259 de 15.10.1979, p. 10.

9. Em particular, o n.º 4 do artigo 1.º enumeraria os domínios que ficariam fora do âmbito de aplicação da directiva no que respeita à harmonização das disposições de notificação.

10. Por outro lado, a Comissão censura o Governo dinamarquês pelo facto de o n.º 3 do artigo 11.º da Lei n.º 212/79 alargar às substâncias comercializadas na Dinamarca antes de 1 de Outubro de 1980 o regime previsto pelo n.º 4 do artigo 6.º da directiva para «substâncias novas», quando aquelas sejam, após a referida data, utilizadas para fins sensivelmente diferentes ou em quantidades sensivelmente maiores.

11. No entender da Comissão, tal disposição seria contrária ao n.º 4, alínea a), do artigo 1.º da directiva, que isenta da obrigação de notificação as substâncias colocadas no mercado antes de 18 de Setembro de 1981. Sendo assim, e estabelecendo o artigo 22.º que «os Estados-membros não podem proibir, restringir ou entrar, por razões de notificação..., a colocação no mercado de substâncias que estejam em conformidade com a presente directiva», estaria excluído que as «substâncias antigas» fossem objecto de notificação — ou de nova notificação — fora dos casos eventualmente previstos na própria directiva.

12. Também aqui o Governo dinamarquês não contesta que exista uma diferença de redacção entre a directiva e a legislação dinamarquesa. Alega, porém, que a obrigação impugnada seria indispensável para alcançar os objectivos da directiva, de protecção do homem e do ambiente, uma vez que um grande aumento das quantidades transaccionadas ou uma utilização sensivelmente diferente seria susceptível de acarretar riscos idênticos aos do lançamento de uma substância nova.

13. Replicando em conjunto aos argumentos do Governo dinamarquês relativamente às duas acusações, a Comissão considera que, na falta de um verdadeiro sistema de autorização das substâncias perigosas, a obrigação, introduzida pela Directiva 79/831, de notificar as «substâncias novas» (isto é, postas no mercado após 18 de Setembro de 1981) constitui o melhor compromisso possível, no plano comunitário, entre as exigências de protecção do homem e do ambiente (o objectivo primordial da directiva) e as de livre circulação das mercadorias (traduzidas, em particular, no comando do artigo 22.º).

14. Por isso, só as «substâncias novas» estariam sujeitas à obrigação, imposta pelo artigo 6.º aos fabricantes e importadores, de notificação à autoridade competente do respectivo Estado-membro; este informa, de seguida, a Comissão, à qual compete elaborar uma *lista* de todas as substâncias notificadas nessas condições (artigo 13.º, n.º 2). Quanto às «substâncias antigas» (lançadas no mercado antes de 18 de Setembro de 1981), prevê-se apenas a elaboração, pela Comissão, de um *inventário*, com base, nomeadamente, nas informações fornecidas pelos Estados-membros (artigo 13.º, n.º 1).

15. A esta posição responde, na tréplica, o Governo dinamarquês, reforçando os seus argumentos iniciais, em termos que se acham documentados no relatório para a audiência.

16. Reconhecemos que a interpretação do Governo dinamarquês é plausível à face de disposições pouco claras da directiva. Pensamos mesmo que a Dinamarca teria razão se o escopo da directiva fosse unicamente a protecção do homem e do ambiente contra os riscos provenientes do lançamento no mercado de substâncias perigosas. Nessas condições, poderia dizer-se que a Dina-

marca cumpria plenamente o desígnio do legislador comunitário, reforçando mesmo a eficácia protectora dos seus comandos.

17. Ao introduzir restrições em domínios por ela não abrangidos, não poderia então dizer-se que a legislação dinamarquesa violasse a directiva. A eventual contravenção ao direito comunitário haveria de resultar, sim, da violação de outras normas, designadamente do artigo 30.º do Tratado.

18. Este careceria então de ser invocado pela Comissão, de maneira a assegurar ao Estado acusado os meios de defesa indispensáveis, nomeadamente a invocação do artigo 36.º (defesa da saúde e segurança públicas).

19. O caso é, porém, a nosso ver, diferente.

20. A simples leitura conjugada dos preâmbulos das directivas 79/831 e 67/548 permite-nos confirmar que tais directivas (juntamente com as demais que vieram alterar esta última) criaram um sistema de regulamentação das substâncias perigosas organizado em função do duplo objectivo de protecção da população e do ambiente e de eliminação de entraves ao comércio no interior do mercado comum através da harmonização das legislações nacionais.

21. Em especial, a directiva de 1979 traduz um compromisso entre esses objectivos numa óptica temporal, obrigando à notificação das substâncias lançadas no mercado depois de 18 de Setembro de 1981 e dispensando-a quanto às restantes. Para estas, estabeleceu-se apenas a obrigação de organização de um inventário, nos termos do artigo 13.º

22. Tendo de fazer uma arbitragem entre objectivos, foi este o ponto de equilíbrio encontrado pelo legislador comunitário.

23. O respeito pela directiva implica então o respeito pela solução de compromisso nela expressa: mais peso sobre um objectivo ou mais peso sobre o outro é susceptível de romper o equilíbrio da directiva, seja para um lado seja para outro.

24. É a esta luz que, em nosso entender, devem interpretar-se as disposições pertinentes da Directiva 79/831.

25. Tenha-se presente, em primeiro lugar, o que estabelece o artigo 1.º, n.º 1:

«1) A presente directiva visa a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros no que diz respeito:

a) à notificação das substâncias;

b) ...

quando estas são colocadas no mercado, nos Estados-membros».

26. O n.º 4 do mesmo artigo 1.º pretendeu depois — usando embora uma formulação pouco feliz — esclarecer duas coisas:

a) que a data relevante para definir quais são as substâncias «colocadas no mercado» para o efeito de as considerar abrangidas pelo n.º 1, alínea a), é a de 18 de Setembro de 1981;

b) que as substâncias colocadas no mercado antes dessa data não estão sujeitas à obrigação de notificação.

27. Esta última conclusão impõe-se-nos à luz de dois pormenores de redacção do n.º 4:

a) é excluída a aplicação dos artigos 5.º, 6.º e 7.º à notificação das substâncias por ele abrangidas;

b) estas são, primeiro, as colocadas no mercado antes de 18 de Setembro de 1981 e, depois, as que vierem a constar do inventário referido no n.º 1 do artigo 13.º

28. Quanto a umas e outras, não se exclui apenas a aplicação dos artigos 6.º e 7.º, que definem as modalidades de notificação, mas também a do artigo 5.º, que estabelece a obrigação de notificação como condição de colocação no mercado.

29. Significa isto que o legislador da directiva, embora tivesse podido exprimir-se melhor, não quis que os Estados-membros sujeitassem essas substâncias à obrigação de notificação.

30. A adopção de datas diferentes introduziria, aliás, no sistema, uma discriminação consoante os países onde a substância é comercializada, prejudicando o objectivo da criação de um mercado comum para este tipo de produtos.

31. Porventura, como resultou da audiência, a discrepância de datas ter-se-á ficado a dever a uma antecipação da publicação da legislação dinamarquesa relativamente à aprovação da directiva, cujo projecto pode ter sofrido alterações na fase final da discussão.

32. Tal circunstância não invalida, porém, o eventual incumprimento, que deve aferir-se em relação ao texto publicado e em vigor da directiva.

33. Como é de jurisprudência constante do Tribunal<sup>2</sup>, as disposições das directivas têm um efeito obrigatório relativamente aos Estados-membros e devem ser objecto de uma «aplicação exacta», que é «tanto mais importante quanto as medidas de execução sejam deixadas à discrição dos Estados-membros».

34. Todas estas considerações nos conduzem, logicamente, a considerar procedente a primeira parte da acusação, referente ao n.º 2 do artigo 11.º da Lei n.º 212/79.

35. Já quanto ao n.º 3 do artigo 11.º, temos dificuldade em considerar que esta disposição não tenha em vista exactamente os mesmos objectivos que o n.º 4 do artigo 6.º da directiva, uma vez que os riscos em jogo são precisamente os mesmos, quer se trate de substâncias «novas» ou «antigas» (porventura ainda mais sérios quando se trate de substâncias nunca antes notificadas, isto é, de acordo com a lei dinamarquesa, as que tenham sido comercializadas antes de 1 de Outubro de 1980).

36. Tal entendimento poderá confortar-se com o apoio textual — ainda que não muito explícito, é certo — do n.º 4 do artigo 1.º da directiva, que apenas exceptua a aplicabilidade dos artigos 5.º, 6.º e 7.º *no que se refere à notificação*.

37. Ora, o n.º 4 do artigo 6.º não fala, a este propósito, de nova notificação, mas apenas de uma obrigação de informação.

38. Do ponto de vista dos objectivos da directiva, não vemos, assim, que a equiparação das «substâncias antigas» a «substâncias novas» quanto a actos de mudança de utilização ou de alteração das quantidades, previstos pela directiva e ocorridos depois de 18 de Setembro de 1981, seja censurável.

<sup>2</sup> — Ver, por exemplo, acórdão de 21 de Junho de 1973, processo 79/72, Comissão/Itália, Recueil, p. 667, 672.

39. Já o mesmo não diremos quanto a actos ocorridos antes de 18 de Setembro de 1981, porque essa nos parece ser a data relevante para distinguir — no confronto do preâmbulo com o artigo 1.º, n.º 4 — entre as substâncias «antigas» e as «novas» e, portanto, para legitimar que, para certos aspectos do regime da directiva, aquelas sejam «equiparadas» a estas.

40. Mencionando a data de 1 de Outubro de 1980 como aquela a partir da qual («após essa data») teria lugar a aplicação às «substâncias antigas» das disposições em causa para as «substâncias novas», a disposição incriminada da lei dinamarquesa não está, neste ponto — e parece-nos que apenas neste ponto — em conformidade com a Directiva 79/831.

41. III — A Comissão atacou, na petição, as disposições do artigo 17.º da Lei n.º 212/79, de 23 de Maio de 1979, e do artigo 9.º, n.º 3, do Regulamento n.º 409/80, de 17 de Setembro de 1980.

42. Na réplica, a Comissão rectificou os termos da sua acusação inicial, esclarecendo que a crítica dirigida ao artigo 17.º da lei estava ligada à acusação por ela dirigida ao artigo 9.º, n.º 3, do regulamento.

43. Segundo a Comissão, o facto de esta última disposição impor aos importadores uma nova informação relativamente à importação de substâncias já notificadas em outros Estados-membros demonstraria que o artigo 17.º da Lei n.º 212/79 pode ser interpretado de maneira incompatível com a Directiva 79/831.

44. A acusação da Comissão não brilha, reconheça-se, pela clareza, seja qual for a versão em que é apresentada.

45. No fim de contas, ela parece dirigir-se às duas disposições combinadas e não a uma e a outra isoladamente.

46. Sendo assim, o único significado inteligível da acusação da Comissão pareceria ser o de que o artigo 17.º da lei dinamarquesa comporta, nos seus termos, o entendimento possível de permitir ao ministro competente exigir a notificação de uma substância que já fora objecto de notificação em outro Estado-membro.

47. Quer dizer: a referida disposição não conteria apenas uma autorização vinculada a um determinado resultado compatível com a directiva, mas apenas atribuiria um poder discricionário de cujo uso esse resultado seria apenas uma das alternativas possíveis.

48. Isso implicaria:

a) que tal disposição poderia ser entendida como admitindo que, *em princípio*, a notificação feita em outro Estado-membro não é equiparada a uma notificação feita na Dinamarca, necessitando de uma decisão nesse sentido da autoridade nacional competente;

b) que do poder por ela conferido poderia ser feito um mau uso.

49. O primeiro braço desta alternativa, que lança a dúvida sobre o carácter obrigatório da equiparação da notificação, tal como a concebe a directiva, poria em causa a compatibilidade com esta última da própria disposição do artigo 17.º considerada isoladamente.

50. A Comissão não formula porém a sua acusação nestes termos, pelo que nos limitaremos a considerar a violação que possa resultar das disposições combinadas dos dois preceitos.

51. Nesta óptica, o que pode constatar-se é que o uso, pela autoridade competente, da autorização conferida pelo artigo 17.º da lei

foi acompanhado, no artigo 9.º, n.º 3, do regulamento, pela imposição, aos importadores, da obrigação de fornecer à Agência Nacional de Protecção do Ambiente uma informação prévia sobre a importação de substâncias já notificadas em outro Estado-membro.

52. Ora, a directiva criou um sistema comunitário de notificação e controlo das substâncias perigosas, sendo a notificação junto de um Estado-membro válida para toda a Comunidade (preâmbulo, quinto considerando).

53. Por outro lado, o artigo 10.º da directiva estabelece um mecanismo de transmissão da informação tido por suficientemente eficaz; o artigo 23.º prevê, por sua vez, a utilização de um mecanismo de salvaguarda ao dispor de qualquer Estado-membro; e o artigo 21.º regula o processo de adopção das novas medidas que se revelarem necessárias, mediante consulta ao comité para a adaptação das directivas ao progresso técnico, instituído pelo artigo 20.º

54. Não nos parece, contudo, que possa afirmar-se ser a exigência da lei dinamarquesa, por si só, claramente incompatível com a directiva.

55. Apesar de esta não o prever, o artigo 36.º do Tratado poderia justificar que — perante a eventual insuficiência, a morosidade ou a dificuldade de outras soluções — a legislação nacional tornasse necessária uma informação do importador à autoridade competente para lhe permitir um controlo rápido e fácil.

56. Não se afigura que fosse *necessariamente* uma exigência exorbitante ou desproporcionada, susceptível de constituir uma restrição ao comércio proibida pelo artigo 30.º, a necessidade de envio de uma simples carta, in-

formando que a substância em questão fora notificada em outro Estado-membro.

57. A disposição incriminada não esclarece, porém, qual a sanção para o não cumprimento do dever de informar. Ora, podendo dos seus termos resultar que a informação prévia é uma condição de importação na Dinamarca das substâncias já notificadas em outro Estado-membro, esse simples facto gera uma ambiguidade censurável, que ao Tribunal compete constatar.

58. Só nessa medida pensamos ser o n.º 3 do artigo 9.º do Regulamento n.º 409 susceptível de ser declarado incompatível com o direito comunitário.

59. IV — Na petição de recurso, a Comissão dirige uma acusação contra o artigo 18.º da Lei n.º 212/79, alegando que o mesmo atribui ao ministro competente um poder discricionário que lhe permite conceder isenções não previstas na directiva.

60. A falta de correspondência entre o teor da acusação e o texto da disposição incriminada é, porém, manifesta; não havendo, além disso, esta última sido objecto de debate durante a fase pré-contenciosa do processo, o Governo dinamarquês apresentou, na resposta, uma excepção de inadmissibilidade, admitindo embora que a acusação tivesse eventualmente em vista o artigo 18.º do Regulamento n.º 409.

61. Na réplica, a Comissão admitiu ter-se equivocado, alterando a sua acusação e dirigindo-a contra esta última disposição.

62. Como é jurisprudência constante do Tribunal<sup>3</sup>, o objecto do litígio é fixado na

3 — Ver acórdão de 25 de Setembro 1979, processo 232/78, Comissão/França, Recueil, p. 2729 e seguintes; acórdão de 9 de Dezembro de 1981, processo 193/80, Comissão/Itália, Recueil, p. 3019 e seguintes; acórdão de 8 de Fevereiro de 1983, processo 124/81, Comissão/Reino Unido, Recueil, p. 203 e seguintes.

petição de recurso [artigo 38.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Processual] e não pode qualquer das partes modificá-lo no decurso da instância, sob pena de se atentar contra os direitos de defesa do arguido.

63. Temos, contudo, presente que, na notificação de incumprimento, a Comissão dirigiu, correctamente, a acusação contra o artigo 18.º do Regulamento n.º 409.

64. É certo que, já no parecer fundamentado, a Comissão tornou o assunto menos claro ao referir-se, sem mais precisões, à «legislação dinamarquesa», à «cláusula dinamarquesa de isenção» e ao «artigo 18.º».

65. O Governo dinamarquês estava, porém, em condições de compreender a acusação, à luz do texto da notificação de incumprimento, e por isso se lhe referiu na resposta ao parecer fundamentado.

66. Mostrando-se «pronto a aceitar a crítica da Comissão», o Governo dinamarquês reconheceu então que se justificaria exprimir com mais clareza que «as disposições do artigo 18.º não podem ser aplicadas para conceder derrogações não previstas pela directiva».

67. Nestas condições, é possível aceitar que os direitos de defesa do Estado recorrido não tenham sido afectados pela alteração, na réplica, do teor da acusação, ao ponto de implicar a sua inadmissibilidade.

68. Certo é, porém, que, ao atacar, na petição de recurso, o artigo 18.º da Lei n.º 212, nos termos em que o fez, a Comissão lançou uma lamentável confusão no processo e uma óbvia perturbação na defesa do recorrido.

69. Julgamos que o Tribunal não pode admitir tal maneira de proceder sem a sancionar, ao menos em sede de repartição das despesas.

70. V — Finalmente, a Comissão ataca o artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento n.º 409, na medida em que este alarga ao importador a isenção da obrigação de notificação que o artigo 8.º, n.º 1, quarto travessão, concede ao fabricante, relativamente às substâncias colocadas no mercado em quantidades inferiores a uma tonelada por ano.

71. Entende a Comissão que a disposição dinamarquesa pode dar origem a que o limite fixado na directiva seja alargado se um fabricante se serve de importadores diferentes para colocar no mercado uma soma importante de quantidades individuais inferiores a uma tonelada.

72. Por isso, a maior parte dos Estados-membros (com as únicas excepções da Dinamarca, da Itália e, até certa altura, da República Federal da Alemanha) se conformariam hoje em dia com a interpretação que a Comissão faz da directiva, ao contrário do que antes aconteceria.

73. O Governo dinamarquês invoca uma declaração do Conselho e as actas de duas reuniões entre a Comissão e os Estados-membros para fundamentar a sua alegação de que se pretendeu equiparar, a este respeito, o importador ao produtor.

74. Não contesta, porém, que exista uma divergência entre as duas disposições ora em apreço; e, na resposta ao parecer fundamentado, admitiu mesmo que «a interpretação que a Comissão dá da declaração do Conselho relativa à acta das reuniões é plausível».

75. Também aqui a argumentação da Comissão não está isenta de ambiguidades, pois umas vezes admite que os fabricantes possam delegar nos importadores a declara-

ção prevista no artigo 8.º, n.º 1, quarto travessão, e outras não.

76. Seja como for, não nos parece que o Governo dinamarquês forneça apoio suficiente para a sua tese, em termos de afastar a conclusão que pode tirar-se da concatenação das duas disposições, a saber: que o alargamento aos importadores da exoneração para pequenas quantidades é incompatível com a directiva.

77. VI — Visto o que precede, propomo-vos que declareis que o Reino da Dinamarca não transpôs completamente, na sua legislação interna, as disposições da Directiva 79/831 do Conselho, de 18 de Setembro de 1979, que modificou pela sexta vez a Directiva 67/548, de 27 de Junho de 1967.

78. Como, porém, em nosso entender, as acusações da Comissão são apenas parcialmente procedentes — e dadas as ambiguidades e incorrecções da sua argumentação, que introduziram no processo e na argumentação da recorrida perturbações desnecessárias —, propomo-vos que façais uso da possibilidade conferida pelo artigo 69.º, n.º 3, do Regulamento Processual, pondo a cargo da Comissão metade das despesas.