



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MICHAL BOBEK
apresentadas em 7 de julho de 2016¹

Processo C-220/15

**Comissão Europeia
contra**

República Federal da Alemanha

«Incumprimento de Estado — Livre circulação de mercadorias — Diretiva 2007/23/CE — Colocação no mercado de artigos de pirotecnia — Definição de ‘colocação no mercado’ — Sujeição dos artigos de pirotecnia que ostentam a marcação «CE» a um procedimento de notificação a uma autoridade nacional — Competência da autoridade nacional para examinar e, se necessário, modificar as instruções de utilização»

I – Introdução

1. No presente caso, a Comissão Europeia instaurou no Tribunal de Justiça uma ação nos termos do artigo 258.º TFUE, pedindo a declaração de que a República Federal da Alemanha infringiu o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007, relativa à colocação no mercado de artigos de pirotecnia².
2. A disposição nacional objeto da ação por incumprimento obriga os produtores e importadores de artigos de pirotecnia a notificar estes produtos ao Bundesanstalt für Materialforschung und —prüfung (Instituto Federal para a Investigação e Análise aos Materiais; a seguir «BAM»), a fim de obterem um número de identificação. Essa disposição atribui igualmente ao BAM competência para examinar e, se necessário, alterar as instruções de utilização desses artigos.
3. O caso em apreço apresenta vários níveis. Para além de um nível técnico, comporta um nível mais geral, com implicações mais vastas: pode um Estado-Membro ser censurado por não ter «reinterpretado», para efeitos de transposição para o direito nacional, o teor inequívoco de uma diretiva, nos casos em que esse teor inequívoco possa parecer questionável à luz da finalidade global dessa diretiva?

1 — Língua original: inglês.

2 — JO L 154, p. 1.

II – Quadro jurídico

A – Direito da União

4. Nos termos do artigo 1.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23, «[a] presente diretiva define regras para a realização da livre circulação de artigos de pirotecnia no mercado interno, garantindo simultaneamente um elevado nível de proteção da saúde humana e da segurança pública e a defesa e a segurança dos consumidores, e tendo em conta os aspetos relevantes relacionados com a proteção ambiental».

5. O artigo 2.º, n.º 2, dispõe que, para efeitos dessa diretiva, entende-se por «'[c]olocação no mercado', a primeira disponibilização no mercado comunitário, a título gratuito ou oneroso, de um produto individual tendo em vista a sua distribuição e/ou utilização. Os fogos de artifício produzidos por um fabricante para uso próprio e que tenham sido aprovados por um Estado-Membro para utilização no seu território não se consideram colocados no mercado.»

6. O artigo 6.º da Diretiva 2007/23, com a epígrafe «Livre circulação», estabelece o seguinte:

«1. Os Estados-Membros não podem proibir, restringir ou entravar a colocação no mercado de artigos de pirotecnia que satisfaçam os requisitos da presente diretiva.

2. As disposições da presente diretiva não podem excluir as medidas adotadas por um Estado-Membro, justificadas por razões de ordem pública, de segurança pública ou de proteção ambiental, destinadas a proibir ou restringir a posse, a utilização e/ou a venda ao grande público de fogos de artifício das categorias 2 e 3, de artigos de pirotecnia para teatro e de outros artigos de pirotecnia.

[...].»

7. 12. O artigo 14.º da Diretiva 2007/23, com a epígrafe «Fiscalização do mercado», dispõe o seguinte:

«1. Os Estados-Membros devem tomar todas as medidas adequadas para assegurar que os artigos de pirotecnia só possam ser colocados no mercado se não comprometerem a saúde e a segurança das pessoas quando convenientemente armazenados e utilizados para o fim a que se destinam.

2. Os Estados-Membros devem realizar inspeções periódicas dos artigos de pirotecnia aquando da sua entrada na Comunidade e nas instalações de armazenamento e fabrico.

[...]

4. Os Estados-Membros devem organizar e efetuar a vigilância adequada dos produtos colocados no mercado, tendo devidamente em conta a presunção da conformidade dos produtos que ostentam a marcação 'CE'.

[...]

6. Se um Estado-Membro comprovar que um artigo de pirotecnia, que ostente a marcação 'CE', acompanhado da declaração 'CE' de conformidade e utilizado para o fim a que se destina, pode comprometer a saúde e a segurança das pessoas, deve tomar todas as medidas provisórias adequadas para retirar esse artigo do mercado, proibir a sua colocação no mercado ou restringir a sua livre circulação. Desse facto, deve informar a Comissão e os outros Estados-Membros.

[...].»

B – Direito alemão

8. O § 6 do Primeiro Regulamento relativo à Lei sobre Explosivos³ (Erste Verordnung zum Sprengstoffgesetz; a seguir «1.SprengV»)⁴ dispõe o seguinte:

«(4) As substâncias explosivas e os artigos de pirotecnia devem ser notificados ao [BAM] pelo respetivo fabricante ou importador antes da primeira utilização no âmbito de aplicação da lei. A notificação deve ser acompanhada:

[...]

2. das instruções exigidas pelo ponto 3, alínea h), do anexo I da Diretiva 2007/23/CE para os artigos de pirotecnia.

O [BAM] emite um número de identificação como prova da notificação. O número de identificação deve ser indicado nas instruções. A fim de prevenir riscos para a vida e a saúde dos trabalhadores e de terceiros, ou para os bens, o [BAM] pode restringir ou complementar as instruções de utilização adotadas pelo fabricante; é admissível uma restrição ou aditamento subsequente. O quarto período não é aplicável a artigos de pirotecnia para veículos ou fogos de artifício das categorias 1 e 4, caso o número de identificação conste das listas previstas no ponto 3 do § 13(1).»

9. A autorização excepcional do BAM de 11 de março de 2014 relativa à rotulagem de artigos de pirotecnia⁵ concedia *ex officio* uma derrogação geral às disposições que impõem a obrigação de rotulagem nos termos do § 14(1) do SprengV, lido em conjugação com o seu § 6(4). Em conformidade com essa derrogação, «contrariamente ao disposto no terceiro período do § 6(4) do SprengV, não é obrigatório indicar nas instruções o número de identificação dos artigos de pirotecnia, na aceção da Diretiva 2007/23.»

III – Fase pré-contenciosa

10. Durante um controlo da aplicação da Diretiva 2007/23 realizado em 2011, a Comissão detetou a existência do procedimento de notificação na Alemanha. Após uma troca de correspondência nos termos do processo EU Pilot (3631/12/ENTR), em 25 de janeiro de 2013 a Comissão enviou à República da Alemanha uma carta de notificação para cumprir.

11. Nessa carta, a Comissão declarou que o § 6(4) do 1.SprengV não está em conformidade com o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23, essencialmente por dois motivos. Em primeiro lugar, o § 6(4) do 1.SprengV obriga os produtores e importadores a notificarem os artigos de pirotecnia ao BAM para obterem um número de identificação e a indicarem esse número nas instruções de utilização. Em segundo lugar, foi atribuída ao BAM competência para examinar e, se necessário, alterar as instruções de utilização desses artigos. No entender da Comissão, essas exigências vão além do previsto na Diretiva 2007/23. Por conseguinte, são suscetíveis de conter uma restrição inadmissível à livre circulação de artigos de pirotecnia que foram já submetidos a uma avaliação da conformidade num Estado-Membro diferente.

12. Na sua resposta de 21 de março de 2013, a República Federal da Alemanha contestou a existência de uma violação da Diretiva 2007/23.

3 — Lei relativa às substâncias explosivas, na versão publicada em 10 de setembro de 2002 (BGBl. I, p. 3518), na última redação que lhe foi dada pelo § 4(67) da Lei de 7 de agosto de 2013 (BGBl. I, p. 3154) (a seguir «SprengG»).

4 — Na versão publicada em 31 de janeiro de 1991 (BGBl. I, p. 169), na última redação que lhe foi dada pelo § 20 da Lei de 25 de julho de 2013 (BGBl. I, p. 2749).

5 — Bekanntmachung, Ausnahmewilligung Nr. 2-0615/14 zur Kennzeichnung von pyrotechnischen Gegenständen, publicada no Diário do Governo Federal AT, B6, p. 1, em 27 de março de 2014.

13. Por ofício de 23 de janeiro de 2014, a Comissão enviou um parecer fundamentado à República Federal da Alemanha, descrevendo os factos que consubstanciavam um incumprimento das obrigações que lhe incumbiam por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23, pelos motivos acima expostos. A República Federal da Alemanha respondeu por cartas datadas de 20 de março e de 2 de abril de 2014, afirmando que, por força da derrogação estabelecida pelo BAM em 11 de março de 2014, a obrigação de indicar nas instruções de utilização o número de identificação atribuído por esse organismo já não estava em vigor desde 27 de março de 2014. A Comissão tomou em consideração esta alteração na sua petição, mas considera que não sana as restantes violações do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23 descritas no seu parecer fundamentado. Por conseguinte, decidiu instaurar a presente ação nos termos do artigo 258.º TFUE.

IV – Tramitação do processo no Tribunal de Justiça e pedidos das partes

14. Na sua petição de 12 de maio de 2015, a Comissão pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- declarar que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23, ao estabelecer, para além dos requisitos da diretiva, que, independentemente de ter sido feita previamente uma avaliação da conformidade dos artigos de pirotecnia i) esses artigos devem ser submetidos ao procedimento previsto no § 6(4) do 1. SprengV antes da sua colocação no mercado; e que ii) nos termos do quinto período do § 6(4) do 1. SprengV, o BAM tem competência para examinar e, se necessário, alterar as instruções de todos os artigos de pirotecnia, e;
- condenar a República Federal da Alemanha nas despesas.

15. A República Federal da Alemanha pede que o Tribunal de Justiça se digne:

- julgar improcedente a ação da Comissão; e
- condenar a Comissão nas despesas.

16. Foram apresentadas observações escritas pela Comissão e pela República Federal da Alemanha. Ambas as partes apresentaram alegações na audiência que teve lugar em 27 de abril de 2016.

V – Análise

A – Alegado incumprimento do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23 e o termo «colocação no mercado»

1. Objeto da presente ação

17. O presente processo é uma ação por incumprimento instaurada nos termos do artigo 258.º TFUE. Esse facto tem implicações significativas relativamente aos requisitos aplicáveis à própria ação e aos procedimentos subsequentes. Descreverei três delas a título de introdução.

18. Em primeiro lugar, como resulta do artigo 120.º, alínea c), do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça e da jurisprudência pertinente⁶, uma petição da Comissão apresentada ao abrigo do artigo 258.º TFUE deve indicar os fundamentos invocados em apoio da ação de forma suficientemente clara e precisa para permitir ao demandado preparar a sua defesa e ao Tribunal de Justiça exercer a sua fiscalização. Os elementos essenciais de facto e de direito nos quais a ação assenta devem decorrer, de forma coerente e compreensível, do texto da própria petição e dos pedidos, para evitar que o Tribunal de Justiça decida *ultra petita* ou não conheça de um fundamento⁷.

19. Assim, no contexto de uma ação proposta ao abrigo do artigo 258.º TFUE, impende sobre o demandante um duplo ónus. Em primeiro lugar, deve identificar claramente as disposições pertinentes de direito da União invocadas. Em segundo lugar, recai sobre ele o ónus de provar os factos que consubstanciam uma violação da disposição ou das disposições específicas de direito da União invocadas.

20. A este propósito, importa salientar que, no presente caso, a ação da Comissão funda-se única e exclusivamente no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23. A Comissão não invocou a violação de quaisquer outras disposições dessa diretiva. Tão-pouco alegou que a República Federal da Alemanha não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força das disposições do Tratado em matéria de livre circulação de mercadorias. Estando vinculada pelo âmbito do pedido formulado pela Comissão, a análise que se segue restringe-se à apreciação do alegado incumprimento da disposição específica da Diretiva 2007/23 invocada, ou seja, o artigo 6.º, n.º 1.

21. Em segundo lugar, a ação da Comissão assenta no argumento de que a disposição alemã em causa no presente processo é aplicável aos artigos de pirotecnia que foram já objeto de uma avaliação de conformidade nos termos do disposto na Diretiva 2007/23. A Comissão alega que o regime instituído pelo § 6(4) do 1. SprengV constitui um entrave à livre circulação de artigos de pirotecnia que ostentam já a marcação «CE», pelo que viola o disposto no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23. A Comissão não invoca nem aborda o argumento relativo aos possíveis efeitos da disposição nacional impugnada em relação aos artigos de pirotecnia que ainda não foram objeto de avaliações de conformidade nos termos da diretiva.

22. Em terceiro lugar, a Diretiva 2007/23 foi revogada, com efeitos a partir de 1 de julho de 2015, pela Diretiva 2013/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de junho de 2013, relativa à harmonização das legislações dos Estados-Membros respeitantes à disponibilização no mercado de artigos de pirotecnia⁸. Contudo, como observou corretamente a República Federal da Alemanha, o presente processo diz unicamente respeito a uma alegada violação da Diretiva 2007/23, pelo que não tem qualquer relevância para a situação à luz da Diretiva 2013/29.

2. Significado do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23

23. Como resulta dos pontos acima enunciados, e tendo em conta os fundamentos invocados pela Comissão na sua ação perante o Tribunal de Justiça, o desfecho do presente litígio depende, em grande parte, da interpretação do termo específico «colocação no mercado» no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23.

6 — Acórdão de 22 de outubro de 2014, Comissão/Países Baixos (C-252/13, EU:C:2014:2312, n.ºs 33 e 34, e jurisprudência aí referida).

7 — V., nesse sentido, acórdãos de 16 de setembro de 2015, Comissão/Eslováquia (C-361/13, EU:C:2015:601, n.º 21, e jurisprudência aí referida) e de 18 de julho de 2007, Comissão/Espanha (C-501/04, EU:C:2007:431, n.ºs 24 a 27).

8 — JO L 178, p. 27.

24. Na petição, a Comissão sustenta, relativamente à sua primeira alegação [respeitante ao procedimento de notificação previsto no § 6(4) do 1.SprengV] e à sua segunda alegação [respeitante à competência do BAM para examinar e, se necessário, alterar e complementar as instruções de utilização, em conformidade com o § 6(4), quinto período, do 1.SprengV], que as disposições alemãs em causa são aplicáveis aos artigos de pirotecnia que foram já objeto de uma avaliação da conformidade nos termos das disposições da Diretiva 2007/23. Segundo a Comissão, essas disposições violam o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23, na medida em que entravam a livre circulação de artigos de pirotecnia que cumprem os requisitos da diretiva.

25. A República Federal da Alemanha refuta as alegações da Comissão, sustentando que o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23 diz unicamente respeito à «colocação no mercado», entendida à luz da definição constante do artigo 2.º, n.º 2, dessa diretiva, que refere a «primeira disponibilização» no mercado da UE. Segundo a Alemanha, isto significa que o artigo 6.º, n.º 1, deixa de ser aplicável após a disponibilização de um artigo de pirotecnia no mercado da UE. Outros eventuais entraves à livre circulação estarão possivelmente abrangidos pelas disposições gerais do Tratado em matéria de livre circulação de mercadorias. Porém, uma vez que a Comissão fundamentou exclusivamente a sua ação na violação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23, não cabe no presente processo analisar uma possível violação do artigo 34.º TFUE.

26. No meu entender, o cerne do caso em apreço são as obrigações jurídicas impostas aos Estados-Membros pelo artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23. Considero admissíveis duas abordagens à sua interpretação: (a) literal ou (b) teleológica. Examinarei cada uma delas.

a) Interpretação literal

27. O artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23 dispõe que os «Estados-Membros não podem proibir, restringir ou entrar a *colocação no mercado* de artigos de pirotecnia que satisfaçam os requisitos da presente diretiva»⁹. Para efeitos da diretiva, o significado do termo «colocação no mercado» encontra-se clara e explicitamente definido no seu artigo 2.º, n.º 2. Assim, a diretiva fornece uma definição legislativa do termo «colocação no mercado», referindo que consiste na «primeira disponibilização no *mercado comunitário*, a título gratuito ou oneroso, de um produto individual tendo em vista a sua distribuição e/ou utilização»¹⁰.

28. Essa definição e, em especial, a referência à «primeira» disponibilização é idêntica nas diferentes versões linguísticas da diretiva¹¹. Por conseguinte, a interpretação literal dessa disposição (incluindo a dimensão comparativa das versões linguísticas) não admite dúvidas quanto ao seu âmbito de aplicação¹².

b) Interpretação teleológica

29. Não obstante a sua redação, poderiam ser aduzidos vários argumentos a favor da tese de que o conceito de «colocação no mercado» constante do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23 deveria abranger, não obstante a sua letra, não apenas a «primeira» disponibilização no mercado da UE, mas também posteriores disponibilizações no(s) mercado(s) dos Estados-Membros, conforme defende a Comissão.

9 — O sublinhado é meu.

10 — O sublinhado é meu.

11 — Por exemplo: em francês «*première mise à disposition, sur le marché communautaire*»; em alemão «[...] *erstmalige Bereitstellung eines bestimmten Produkts [...] auf dem Gemeinschaftsmarkt*»; em espanhol «*primera puesta a disposición en el mercado comunitario*»; em italiano «*la prima messa a disposizione sul mercato comunitario di un prodotto*»; em checo «*první předání jednotlivého výrobku k dispozici na trh Společenství*»; em neerlandês «*het voor de eerste keer in de handel van de Gemeenschap beschikbaar stellen*».

12 — V., relativamente a uma situação diferente, com versões linguísticas divergentes, acórdão de 14 de setembro de 2004, Comissão/Itália (C-385/02, EU:C:2004:522, n.º 34).

30. Em primeiro lugar, poder-se-ia presumir que o artigo 6.º pretendia ser uma cláusula sobre livre circulação, como resulta da sua própria epígrafe. Em segundo lugar, o objetivo da Diretiva 2007/23 é a promoção da livre circulação de artigos de pirotecnia, conforme resulta do artigo 1.º e dos considerandos 2, 13 e 19 da diretiva. Em terceiro lugar, a estrutura e o sistema da Diretiva 2007/23 correspondem possivelmente aos de uma diretiva de harmonização, seguindo os princípios estabelecidos na Resolução do Conselho de 7 de maio de 1985, relativa a uma nova abordagem em matéria de harmonização e normalização¹³, que assenta no princípio da livre circulação de mercadorias.

3. Limites da interpretação teleológica

31. O cerne do presente caso pode ser resumido da seguinte forma: uma disposição de direito da União, cujo texto é extraordinariamente claro, tendo em conta os padrões habituais das disposições legais da UE, estabelece X. A Comissão pede ao Tribunal de Justiça que declare que a República Federal da Alemanha não cumpriu a obrigação que lhe incumbe por força do Tratado, na medida em que não interpretou essa disposição no sentido Y (ou melhor, X e Y e talvez mesmo Z) e não adaptou a legislação nacional em conformidade com essa interpretação que, não obstante contrariar a redação inequívoca da referida disposição, é consentânea com o espírito geral da diretiva.

32. Por vários motivos (que explicarei seguidamente na presente secção), considero que essa declaração seria, no mínimo, profundamente problemática. A ação da Comissão deve ser julgada improcedente por três ordens de razões: os limites da interpretação da lei; a separação de poderes; e os princípios da legalidade e da segurança jurídica.

33. Em primeiro lugar, a interpretação da lei, ao contrário da atividade legislativa, está sujeita a determinados limites. É certo que, segundo jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, para interpretar uma disposição do direito da União, deve atender-se não só aos seus termos mas também ao seu contexto e aos objetivos prosseguidos pela regulamentação em que se integra¹⁴. Além disso, quando uma disposição do direito da União possa ser objeto de várias interpretações, deve dar-se prioridade à que é adequada a salvaguardar o seu efeito útil¹⁵. Por conseguinte, os objetivos e o contexto geral de um diploma de direito derivado são obviamente relevantes para a determinação do significado e do alcance de conceitos para os quais o direito da União não fornece qualquer definição¹⁶.

34. Porém, as declarações gerais do Tribunal de Justiça no contexto da sua abordagem à interpretação da lei são precedidas de uma ressalva: o texto da própria disposição *tem de poder ser objeto* de diferentes interpretações, caracterizando-se por um determinado grau de ambiguidade e imprecisão.

35. Naturalmente, a ambiguidade interpretativa não é bipolar. Uma disposição nunca é totalmente inequívoca ou totalmente ambígua: existe uma escala que comporta vários graus de ambiguidade. Contudo, é precisamente nessa escala de ambiguidade que os tradicionais métodos de interpretação (baseados no texto, no contexto ou na finalidade) se complementam. Quanto maior for a ambiguidade ao nível do texto, maior será a necessidade de recorrer ao contexto e/ou à finalidade. Em contrapartida, quanto mais preciso e claro for o texto, menor será a necessidade, em regra, de recorrer ao contexto e à finalidade.

13 — JO C 136, p. 1, mencionada no considerando 8 da Diretiva 2007/23.

14 — V., por exemplo, nesse sentido, acórdão de 10 de setembro de 2014, Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, n.º 26 e jurisprudência aí referida).

15 — V., entre outros, acórdãos de 10 de setembro de 2014, Holger Forstmann Transporte (C-152/13, EU:C:2014:2184, n.º 26), de 7 de outubro de 2010, Lassal (C-162/09, EU:C:2010:592, n.º 51), ou de 15 de junho de 2000, Comissão/Alemanha (C-348/97, EU:C:2000:317, n.º 53).

16 — V., nesse sentido, por exemplo, acórdãos de 27 de janeiro de 1988, Dinamarca/Comissão (349/85, EU:C:1988:34, n.º 9) e de 10 de março de 2005, easyCar (C-336/03, EU:C:2005:150, n.º 21 e jurisprudência aí referida).

36. No presente caso, o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23 contém uma definição legislativa precisa e inequívoca do conceito de «colocação no mercado»: é a «primeira disponibilização no mercado comunitário». Como já foi mencionado, o mesmo acontece com as outras versões linguísticas do artigo 2.º, n.º 2, da diretiva. Consequentemente, o significado dessa disposição é suficientemente claro para ser determinado sem recurso ao contexto e/ou à finalidade.

37. Os restantes elementos dessa definição, relativos à finalidade da «colocação no mercado» e à exceção aplicável aos artigos de pirotecnia fabricados para uso próprio, não alteram o facto de o artigo 2.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23 se referir a um acontecimento específico, correspondente ao momento em que um produto é disponibilizado pela primeira vez no mercado da UE¹⁷, tal como confirma o considerando 8 da diretiva.

38. Assim, à luz da sua própria jurisprudência, dada a redação clara e precisa de uma disposição de um ato legislativo da União, o Tribunal de Justiça não pode «fazer uma interpretação destinada a corrigir esta disposição e, ao mesmo tempo, a ampliar as obrigações que por força dela incumbem aos Estados-Membros»¹⁸. O recurso a uma interpretação «à luz do contexto» da disposição em causa deixa de ser admissível nos casos em que o texto da própria disposição está redigido sem qualquer ambiguidade¹⁹. Por outras palavras, a clareza na redação de uma disposição constitui o limite exterior de qualquer exercício interpretativo, que o Tribunal de Justiça impôs a si próprio ao proibir a interpretação *contra legem*²⁰.

39. Esses limites interpretativos estão intimamente relacionados com o segundo elemento acima descrito: a separação de poderes (ou melhor, no contexto da União Europeia, o equilíbrio institucional). O Tribunal de Justiça declarou que «não [lhe] compete [...] substituir-se ao legislador comunitário e interpretar uma disposição contra o seu conteúdo expresso», salientando que «[é] à Comissão que compete fazer as propostas de alterações legislativas úteis para este efeito²¹.»

40. Em terceiro lugar, no que diz respeito ao princípio da legalidade e da segurança jurídica, é jurisprudência assente que a regulamentação da União deve permitir aos interessados conhecerem com exatidão o âmbito das obrigações que ela lhes impõe²². O princípio da segurança jurídica exige que a legislação da União seja certa e a sua aplicação previsível²³, o que implica, nomeadamente, «que as normas jurídicas sejam claras, precisas e previsíveis nos seus efeitos²⁴.»

17 — A tónica no elemento temporal está presente na jurisprudência do Tribunal de Justiça que interpreta uma definição semelhante constante de um outro instrumento de direito derivado. V. acórdão de 3 de abril de 2014, Rätzke (C-319/13, EU:C:2014:210, n.ºs 34 e segs.).

18 — Acórdãos de 15 de julho de 2010, Comissão/Reino Unido (C-582/08, EU:C:2010:429, n.º 51) e de 5 de junho de 2014, Comissão/Bulgária (C-198/12, EU:C:2014:1316, n.º 35), e conclusões do advogado-geral N. Jääskinen nesse processo (C-198/12, EU:C:2013:739, n.º 46). V. também, nesse sentido, acórdão de 22 de dezembro de 2008, Les Vergers du Vieux Tauves (C-48/07, EU:C:2008:758, n.º 44). Naturalmente, a proibição de tal «interpretação corretiva» não é aplicável quando o significado das disposições em causa é pouco claro. V. acórdão de 8 de março de 2012, Comissão/Portugal (C-524/10, EU:C:2012:129, n.ºs 56 e segs.) e conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Portugal (C-524/10, EU:C:2011:613, n.ºs 56 e segs.).

19 — V., nesse sentido, acórdãos de 8 de dezembro de 2005, BCE/Alemanha (C-220/03, EU:C:2005:748, n.º 31) e de 28 de fevereiro de 2008, Carboni e derivati (C-263/06, EU:C:2008:128, n.º 48). V. também as minhas conclusões no processo Comissão/Reino Unido (C-304/15, EU:C:2016:479, n.º 44).

20 — V., nesse sentido, acórdãos de 14 de julho de 1994, Faccini Dori (C-91/92, EU:C:1994:292, n.º 24); e de 15 de julho de 2010, Comissão/Reino Unido (C-582/08, EU:C:2010:429, n.º 33).

21 — Acórdão de 23 de março de 2000, Met-Trans e Sagpol (C-310/98 e C-406/98, EU:C:2000:154, n.º 32).

22 — V., por exemplo, nesse sentido, acórdão de 9 de julho de 1981, Gondrand e Garancini (169/80, EU:C:1981:171, n.º 17).

23 — V., por exemplo, acórdão de 9 de julho de 2015, Salomie e Oltean (C-183/14, EU:C:2015:454, n.º 31).

24 — V., nomeadamente, acórdão de 11 de junho de 2015, Berlington Hungary e o. (C-98/14, EU:C:2015:386, n.º 77 e jurisprudência aí referida).

41. É inquestionável que um Estado-Membro não é um particular, ou seja, uma pessoa singular ou coletiva (de direito privado). Consequentemente, reconheço que não é possível transpor integralmente para as ações de incumprimento propostas contra os Estados-Membros os critérios estabelecidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça sobre o princípio da segurança jurídica em relação aos particulares²⁵.

42. Por outro lado, o facto de as ações por incumprimento serem, por natureza, litígios «institucionais» que envolvem unicamente a Comissão e/ou os Estados-Membros obsta à aplicação de determinados elementos do princípio da legalidade ou da segurança jurídica, ainda que de carácter «residual»²⁶? O imperativo de que a censura (numa declaração proferida nos termos do artigo 258.º TFUE) e possivelmente a subsequente aplicação de sanções (ao abrigo do artigo 260.º TFUE) apenas serão legítimas se assentarem numa obrigação jurídica claramente redigida não deveria ser de aplicação universal no âmbito do exercício de um poder público, sobretudo numa União baseada no Estado de direito²⁷?

43. No presente caso, foram avançados vários argumentos sobre o contexto em que a Diretiva 2007/23 foi adotada, tendo em vista essencialmente a defesa de uma interpretação que se sobrepõe à letra inequívoca do artigo 6.º, n.º 1. No entanto, os argumentos contextuais e o estabelecimento de analogias com outros instrumentos legislativos da União, ao invés de contribuírem para uma interpretação definitiva do artigo 6.º, n.º 1, tornam mais obscuro o seu significado.

44. Como reconheceu o próprio legislador europeu, quando a Diretiva 2007/23 foi redigida e adotada não existia coerência nos conceitos e definições utilizados na legislação de harmonização no domínio da livre circulação de mercadorias. Com efeito, a Decisão n.º 768/2008/CE²⁸ aborda expressamente este problema, referindo que «[n]o passado, a legislação em matéria de livre circulação de mercadorias utilizou um conjunto de termos, por vezes sem os definir, tornando, assim, necessárias orientações explicativas e interpretativas. Nos casos em que se apresentaram definições legais, estas, por vezes, diferem tanto do ponto de vista da redação como do conteúdo, dando azo a dificuldades de interpretação e na sua correta execução [...]»²⁹.» Para corrigir essa situação, a decisão estabeleceu novas definições de conceitos fundamentais, que foram entretanto incorporadas em instrumentos de direito derivado adotados posteriormente, um dos quais é a nova Diretiva 2013/29³⁰.

45. A nova terminologia e as novas definições adotadas na Diretiva 2013/29 afetam, em especial, o termo «colocação no mercado» e introduzem também o conceito de «disponibilização no mercado»³¹. Tendo em conta as importantes alterações terminológicas que foram introduzidas para adaptar a legislação secundária ao novo quadro terminológico estabelecido pela Decisão 768/2008, não procede o argumento aduzido pela Comissão de que as definições e obrigações previstas na cláusula de livre circulação da Diretiva 2007/23 correspondem às da Diretiva 2013/29.

25 — V., nomeadamente, conclusões do advogado-geral A. Tizzano no processo Comissão/Alemanha (C-316/99, EU:C:2001:38, n.ºs 12 e 13) e conclusões da advogada-geral J. Kokott no processo Comissão/Itália (C-385/02, EU:C:2004:276, n.ºs 47 e segs.).

26 — V. acórdão de 15 de julho de 2010, Comissão/Reino Unido (C-582/08, EU:C:2010:429, n.º 50), em que o Tribunal de Justiça declarou, no contexto de uma ação por incumprimento, que, embora «[seja] verdade que essa jurisprudência visa as relações entre os particulares e as autoridades públicas [...] também é pertinente no quadro da transposição de uma diretiva em matéria fiscal». V. também conclusões do advogado-geral N. Jääskinen no processo Comissão/Reino Unido (C-582/08, EU:C:2010:286, n.º 64).

27 — V., entre outros, acórdãos de 23 de abril de 1986, Os Verdes/Parlamento Europeu (294/83, EU:C:1986:166, n.º 23) e de 6 de outubro de 2015, Schrems (C-362/14, EU:C:2015:650, n.º 60).

28 — Decisão n.º 768/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 julho de 2008, relativa a um quadro comum para a comercialização de produtos, e que revoga a Decisão 93/465/CEE (JO L 218, p. 82).

29 — Considerando 16.

30 — As adaptações terminológicas na Diretiva 2013/29 correspondem a estes novos conceitos e definições. V., nesta matéria, considerando 3 da Diretiva 2013/29. Em especial, foi introduzida a definição de «disponibilização no mercado». A atual «cláusula de livre circulação» do artigo 4.º, n.º 1, da Diretiva 2013/29 também faz referência ao conceito de «disponibilização» no mercado, que figura igualmente no título da diretiva.

31 — Esta mudança de abordagem é explicada mais detalhadamente na Comunicação da Comissão, de 5 de abril de 2016, que contém a mais recente versão do «Guia Azul» relativo à aplicação da legislação da UE em matéria de produtos 2016, C(2016) 1958 final.

46. A nova terminologia adotada por um diploma posterior dificilmente poderá ser utilizada para interpretar um instrumento anterior, que empregava uma terminologia claramente diferente³². Na verdade, seria igualmente legítimo retirar uma conclusão contrária à que é proposta pela Comissão: o facto de a nova Diretiva 2013/29 utilizar uma terminologia diferente, possivelmente mais pertinente do que a da sua antecessora, a Diretiva 2007/23, também poderia traduzir o reconhecimento da existência de diferenças na terminologia utilizada nos dois diplomas, circunstância essa que teria sido intencionalmente corrigida no instrumento posterior. Em termos mais simples: se o âmbito da disposição anterior era tão óbvio e claro, porquê reformulá-la?

47. Além disso, outras disposições da Diretiva 2007/23 demonstram que existe uma diferença entre «colocação no mercado», entendida como a primeira disponibilização no mercado da UE, e a subsequente livre circulação de artigos de pirotecnia. Por exemplo, o artigo 14.º da Diretiva 2007/23 (relativo à fiscalização do mercado) prevê mecanismos de fiscalização diferentes para os artigos a colocar no mercado e para os artigos já colocados no mercado.

48. Por força da incoerência terminológica e tendo em conta a especificidade do setor abrangido pela Diretiva 2007/23, é difícil retirar conclusões através do recurso a analogias com outras diretivas de harmonização noutros setores e à jurisprudência do Tribunal de Justiça que as interpreta.

49. Em primeiro lugar, alguns dos acórdãos do Tribunal de Justiça invocados pela Comissão para fundamentar a sua ação dizem respeito às disposições do Tratado em matéria de livre circulação de mercadorias³³. Por conseguinte, a jurisprudência fixada pelo Tribunal de Justiça nesses processos não pode ser transposta *per se* para a interpretação da disposição de direito derivado em causa no presente processo. Outra jurisprudência invocada pela Comissão, bem como outros processos relacionados com cláusulas de livre circulação constantes de diretivas de harmonização, dizem respeito a instrumentos que não contêm uma definição específica do termo «colocação no mercado» ou que contêm cláusulas de livre circulação redigidas em termos mais amplos para abrangerem expressamente a «livre circulação», a colocação no mercado no território dos Estados-Membros ou etapas posteriores à «colocação no mercado» (como a «colocação em serviço» ou a «utilização»)³⁴.

50. Em segundo lugar, o artigo 6.º, n.º 1, faz parte da Diretiva 2007/23, que tem por objeto artigos de pirotecnia intrinsecamente perigosos. Conforme reconhece a Comissão, a atribuição de importantes competências exclusivas aos Estados-Membros obedeceu a motivos específicos de ordem pública, de segurança pública ou de proteção ambiental neste setor tão sensível. Esta opção está patente na atribuição de competências no artigo 6.º, n.º 2, dessa diretiva, que autoriza os Estados-Membros a proibirem ou restringirem a venda, a utilização e a posse de certas categorias de artigos de pirotecnia³⁵.

4. Conclusão (e *post-scriptum*)

51. Pelos motivos acima expostos, entendo que a República Federal da Alemanha não pode ser censurada por ter adotado e mantido em vigor normas nacionais que estão em conformidade com a letra inequívoca do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23, ainda que possivelmente contrariem o espírito e finalidade globais dessa diretiva³⁶.

32 — V., nesse sentido, acórdão de 14 de julho de 2005, Comissão/Espanha (C-135/03, EU:C:2005:457, n.º 38).

33 — É o que acontece, em especial, com os acórdãos de 12 de julho de 2012, Fra.bo (C-171/11, EU:C:2012:453), de 10 de novembro de 2005, Comissão/Portugal (C-432/03, EU:C:2005:669), de 15 de março de 2007, Comissão/Finlândia (C-54/05, EU:C:2007:168), e de 8 de fevereiro de 1983, Comissão/Reino Unido (124/81, EU:C:1983:30).

34 — Por exemplo, acórdão de 16 de outubro de 2014, Comissão/Alemanha (C-100/13, EU:C:2014:2293), referido pela Comissão, ou acórdãos de 8 de maio de 2003, ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265) e de 30 de abril de 2009, Lidl Magyarorszá (C-132/08, EU:C:2009:281).

35 — V. considerando 10 da Diretiva 2007/23.

36 — V., nesse sentido, acórdão de 15 de julho de 2010, Comissão/Reino Unido (C-582/08, EU:C:2010:429, n.º 48).

52. No caso em apreço, a ação da Comissão funda-se exclusivamente na aplicação do § 6(4) do 1.SprengV a artigos de pirotecnia que já foram objeto de uma avaliação da conformidade e que, por conseguinte, já foram colocados no mercado. À luz desse facto e da análise precedente sobre o âmbito de aplicação do artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23, não creio que deva ser declarado que a obrigação de notificação imposta pela Alemanha e a competência do BAM para examinar e alterar as instruções de utilização proíbem, restringem ou entram a colocação no mercado de artigos de pirotecnia, na aceção do artigo 6.º, n.º 1, da diretiva.

53. Por conseguinte, proponho que a ação instaurada pela Comissão seja julgada improcedente.

54. No entanto, impõem-se algumas observações sobre três outros pontos, que refletem, até certo ponto, as observações introdutórias feitas na secção V.A.1 *supra* das presentes conclusões. Em primeiro lugar, o artigo 34.º TFUE já estabelece uma proibição geral sobre restrições ou entraves à livre circulação de mercadorias, na medida em que não apenas proíbe restrições quantitativas à importação e todas as medidas de efeito equivalente, mas também impõe o reconhecimento mútuo dos produtos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros³⁷. Em segundo lugar, a Diretiva 2007/23 contém outras disposições substantivas destinadas a proteger a livre circulação³⁸. No entanto, a Comissão invocou como fundamento da sua ação unicamente a violação do artigo 6.º, n.º 1, da diretiva, não tendo mencionado nos pedidos deduzidos na sua petição quaisquer outras disposições substantivas da diretiva ou as disposições do Tratado. Em terceiro lugar, no contexto específico das ações por incumprimento, o Tribunal de Justiça não pode, sem se pronunciar *ultra petita*³⁹, reformular os argumentos que lhe foram apresentados, ao contrário do que acontece, por vezes, num reenvio prejudicial.

B – Abordagem alternativa

55. Pelos motivos expostos na secção anterior das presentes conclusões, considero que a presente ação deve ser julgada improcedente. Se, não obstante, o Tribunal de Justiça decidir não subscrever o entendimento acima exposto, descreverei sucintamente na presente secção uma abordagem alternativa, desempenhando assim a função constitucional do advogado-geral e assistindo plenamente o Tribunal de Justiça (artigo 252.º TFUE).

56. No entanto, importa sublinhar, desde já, que as observações que se seguem só seriam pertinentes se o termo «[primeira] colocação no mercado (da UE)», claramente formulado nos artigos 6.º, n.º 1, e 2.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23, fosse efetivamente reformulado e no seu lugar se lesse «livre circulação».

1. Procedimento de notificação previsto no § 6(4) do 1. SprengV

57. A Comissão alega que o procedimento de notificação previsto no § 6(4) do 1.SprengV (que continua a ser aplicado, não obstante a derrogação de 11 de março de 2014 que extingue a obrigação de incluir o número de identificação nas instruções de utilização) viola o artigo 6.º, n.º 1, da diretiva. Esse procedimento tem lugar antes de os artigos de pirotecnia acederem ao mercado alemão. Segundo a Comissão, constitui um encargo financeiro e administrativo adicional, que, na falta de uma regra *de minimis*, vai além dos requisitos da Diretiva 2007/23 e, portanto, constitui um obstáculo à livre circulação de artigos de pirotecnia que já satisfazem os requisitos impostos por essa diretiva.

37 — V., entre outros, acórdão de 18 de outubro de 2012, Elenca (C-385/10, EU:C:2012:634, n.º 23, e jurisprudência aí referida.)

38 — V., a propósito de uma cláusula de livre circulação semelhante, acórdão de 5 de abril de 1979, Ratti (148/78, EU:C:1979:110, n.º 13), em que o Tribunal de Justiça afirmou que uma cláusula de livre circulação não tinha valor independente, visando unicamente complementar as disposições substantivas contidas nos artigos supramencionados e destinadas a garantir a livre circulação dos produtos em questão.

39 — V., sobre esta matéria, conclusões do advogado-geral D. Ruiz-Jarabo Colomer no processo Comissão/Itália (C-326/07, EU:C:2008:611, n.ºs 33 e 34).

58. Em sua defesa, a República Federal da Alemanha alega que o procedimento de notificação não constitui uma violação do artigo 6.º, n.º 1, da diretiva, uma vez que tem lugar depois de os artigos de pirotecnia terem sido efetivamente disponibilizados no mercado alemão. Por conseguinte, não resulta numa dupla avaliação da conformidade desses artigos. A título subsidiário, a Alemanha sustenta que o procedimento de notificação constitui uma medida de preparação da fiscalização do mercado, que visa facilitar a rastreabilidade dos artigos de pirotecnia. Além disso, o referido procedimento também poderia ser considerado uma medida de preparação da vigilância dos utilizadores, uma vez que permite ao BAM examinar e alterar as instruções de utilização dos artigos de pirotecnia para assegurar que sejam utilizados corretamente e em condições de segurança.

59. No meu entender, se o artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23 compreendesse a «livre circulação» e não apenas a primeira «colocação no mercado», o procedimento de notificação previsto no § 6(4) do 1.SprengV constituiria uma restrição à livre circulação.

60. O procedimento consagrado no § 6(4) do 1.SprengV estabelece formalidades que não estão previstas na Diretiva 2007/23, impondo sobre os fabricantes e importadores a obrigação de notificarem os artigos de pirotecnia ao BAM antes da sua primeira utilização no território alemão. No final do procedimento de notificação, e mediante o pagamento de uma taxa, o BAM atribui ao importador/fabricante um número de identificação. De acordo com os esclarecimentos prestados pela República Federal da Alemanha na audiência, o não cumprimento desta obrigação constitui uma infração punível por lei. A Comissão alega que os produtos que já ostentam a marcação «CE» e que já são comercializados noutros Estados-Membros também estão sujeitos a este procedimento.

61. Concordo com a afirmação da República Federal da Alemanha de que o procedimento de notificação não corresponde a uma repetição da avaliação da conformidade prevista na diretiva. Porém, não posso aceitar o argumento de que o regime nacional em causa não dificulta o acesso ao mercado alemão. Ainda que o procedimento de notificação não seja uma pré-condição formal da colocação de artigos de pirotecnia no mercado, constitui um entrave à livre circulação. Impõe formalidades relativas à importação de produtos pirotécnicos legalmente fabricados e comercializados noutros Estados-Membros e, conseqüentemente, é suscetível de constituir um obstáculo ao acesso ao mercado alemão.

62. Também não procede o argumento invocado a título subsidiário pela República Federal da Alemanha, nos termos do qual o procedimento de notificação constitui um mecanismo de preparação para a fiscalização do mercado e que, portanto, estaria abrangido pelo artigo 14.º da Diretiva 2007/23.

63. Em primeiro lugar, o artigo 14.º, n.º 4, baseia-se numa presunção de conformidade. Por conseguinte, as atividades de fiscalização do mercado relativas a artigos de pirotecnia que já ostentem a marcação «CE» devem limitar-se a inspeções aos artigos de pirotecnia e à respetiva documentação. Não pode ser interpretado no sentido de permitir controlos sistemáticos sobre todos os artigos de pirotecnia que entram no mercado de um Estado-Membro⁴⁰.

64. Acresce que, na audiência, a República Federal da Alemanha esclareceu que a fiscalização do mercado não é da competência do BAM, mas sim dos *Länder* alemães e das respetivas autoridades. Esse facto reitera a dificuldade em incluir o procedimento de notificação no âmbito de aplicação do artigo 14.º da Diretiva 2007/23 e em classificá-lo como mecanismo de fiscalização do mercado.

40 — Encontramos uma definição descritiva de fiscalização do mercado no artigo 19.º do Regulamento (CE) n.º 765/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de julho de 2008, que estabelece os requisitos de acreditação e fiscalização do mercado relativos à comercialização de produtos, e que revoga o Regulamento (CEE) n.º 339/93 (JO L 218, p. 30), que menciona, designadamente, «inspeções adequadas, a uma escala apropriada, das características dos produtos através de inspeção documental e, sempre que se justifique, física e laboratorial com base numa amostragem adequada».

65. Em segundo lugar, no que respeita ao argumento aduzido pela República Federal da Alemanha em relação ao objetivo de assegurar a rastreabilidade dos artigos de pirotecnia, é certo que as medidas de execução previstas no artigo 18.º, n.º 2, alínea a), da Diretiva 2007/23, relativas à «criação de um sistema de rastreabilidade»⁴¹, só foram efetivamente adotadas pela Diretiva 2014/58/UE⁴². Consequentemente, não estavam em vigor no final do período referido no parecer fundamentado da Comissão. Porém, não obstante o atraso na adoção dessas medidas de execução, a verdade é que a diretiva prevê a adoção de um sistema de registo europeu. Dificilmente se poderá interpretar o artigo 18.º, n.º 2, alínea a), da diretiva no sentido de autorizar os Estados-Membros a criarem, antes da adoção das medidas de execução, o seu próprio sistema nacional de registo para produtos que já tenham sido objeto de uma avaliação da conformidade.

66. Tão-pouco considero convincente o argumento invocado a título subsidiário pela República Federal da Alemanha, segundo o qual o procedimento de notificação constitui uma medida de preparação da vigilância dos utilizadores, abrangida pela exceção do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23.

67. Em primeiro lugar, conforme reconhece a própria República Federal da Alemanha, as medidas nacionais em causa não restringem nem proíbem a posse, a utilização e/ou a venda.

68. Em segundo lugar, a exceção prevista no artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23 só é aplicável a categorias específicas de artigos de pirotecnia. Sem querer entrar na análise da base jurídica nacional correta do § 6(4) do 1.SprengV⁴³, basta referir que a disposição nacional em causa se encontra redigida de forma genérica, sem distinguir entre as diferentes categorias de artigos de pirotecnia⁴⁴. Esse facto é, por si só, problemático, tendo em conta a redação inequívoca do artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23.

69. É verdade que recentemente o Tribunal de Justiça entendeu⁴⁵ que, preenchidas certas condições, o Regulamento REACH⁴⁶ não se opõe a uma legislação nacional que obriga um importador de produtos químicos a registar esses produtos na autoridade nacional competente quando esse importador já estiver vinculado por uma obrigação de registo desses mesmos produtos na Agência Europeia dos Produtos Químicos, em aplicação do referido regulamento. Porém, no meu entender, o raciocínio subjacente a esse acórdão não pode ser transposto para o contexto da Diretiva 2007/23. Em primeiro lugar, os dois instrumentos de direito da União prosseguem objetivos diferentes e têm uma estrutura diferente. Em segundo lugar, e ainda mais importante, na fundamentação desenvolvida no acórdão supramencionado, o Tribunal de Justiça atribui importância determinante ao artigo 128.º, n.º 2, do Regulamento REACH, que não harmoniza certos casos de «colocação no mercado»⁴⁷. O presente caso

41 — De acordo com essa disposição, o sistema incluiria «um número de registo e um registo a nível da União Europeia, com vista à identificação de tipos de artigos de pirotecnia e do seu fabricante».

42 — Diretiva de Execução da Comissão, de 16 de abril de 2014, que cria, em conformidade com a Diretiva 2007/23/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, um sistema de rastreabilidade dos artigos de pirotecnia (JO L 115, p. 28). O artigo 9.º da Diretiva 2013/29 também prevê um sistema de rastreabilidade.

43 — A República Federal da Alemanha alega que a base jurídica da disposição em causa é o § 6(1)(2)(d), da SprengG, que habilita as autoridades competentes a adotarem um procedimento de emissão de números de identificação para efeitos de registo e autorização de venda e utilização, em conformidade com o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23. Por seu turno, a Comissão considera que a base jurídica do procedimento de notificação é o § 6(1)(3)(d), da SprengG, que habilita as autoridades competentes a estabelecerem «que é obrigatório comunicar a aquisição ou importação de substâncias explosivas ao abrigo do § 1(1) e que essa comunicação deve ser acompanhada de determinados documentos».

44 — Nesta matéria, só é feita uma distinção no sexto período do § 6(4), do SprengV, que estabelece uma derrogação à obrigação de incluir o número de identificação nas instruções de utilização nos termos do quarto período dessa disposição.

45 — V. acórdão de 17 de março de 2016, Canadian Oil Company Sweden e Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171, n.º 41).

46 — Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH), que cria a Agência Europeia dos Produtos Químicos, que altera a Diretiva 1999/45/CE e revoga o Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1488/94 da Comissão, bem como a Diretiva 76/769/CEE do Conselho e as Diretivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE da Comissão (JO L 396, p. 1; retificação JO 2007, L 136, p. 3), conforme alterado pelo Regulamento (UE) n.º 552/2009 da Comissão, de 22 de junho de 2009 (JO L 164, p. 7).

47 — Nos termos do artigo 128.º, n.º 2, do Regulamento REACH, os Estados-Membros não estão impedidos de manter ou estabelecer regras nacionais de proteção dos trabalhadores, da saúde humana e do ambiente que se apliquem nos casos em que esse regulamento não harmoniza os requisitos em matéria de fabrico, colocação no mercado ou utilização. V. acórdão de 17 de março de 2016, Canadian Oil Company Sweden e Rantén (C-472/14, EU:C:2016:171, n.º 26 e 27).

é muito diferente, dado que o artigo 6.º, n.º 2, não se baseia no pressuposto de que a Diretiva 2007/23 não harmoniza certos casos de «colocação no mercado». Pelo contrário, nos termos do artigo 6.º, n.º 2, os Estados-Membros só podem restringir, por motivos específicos, a utilização, a posse ou a venda de certas categorias de artigos de pirotecnia.

2. Competência do BAM para examinar e alterar as instruções de utilização [quinto período do § 6(4), do 1.SprengV]

70. A Comissão alega que a competência que o quinto período do § 6(4), do 1.SprengV confere ao BAM, autorizando este organismo a complementar e a alterar as instruções de utilização de artigos de pirotecnia, pode ser exercida mesmo que esses artigos tenham já sido objeto de uma avaliação da conformidade. Por conseguinte, esta prática contraria o disposto no artigo 6.º, n.º 1, da Diretiva 2007/23. A Comissão admite que o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23 deixa aos Estados-Membros importantes competências em matéria de posse, utilização e/ou venda de certas categorias de artigos de pirotecnia. No entanto, a competência para alterar instruções de utilização não constitui uma medida que proíba ou restrinja a posse, a utilização e/ou a venda desses artigos. Além disso, a presunção de conformidade dos artigos de pirotecnia que ostentam a marcação «CE» abrange também as respetivas instruções de utilização.

71. A República Federal da Alemanha sustenta que a Diretiva 2007/23, especialmente o seu anexo I, ponto 3, alínea h), não contempla uma avaliação completa das instruções de utilização. Alega que as avaliações da conformidade realizadas ao abrigo da Diretiva 2007/23 não podem implicar um controlo sobre a língua em que estão redigidas as instruções de utilização, uma vez que, nessa fase, não é possível prever em que Estados-Membros esses artigos de pirotecnia serão vendidos e comercializados. Além disso, os Estados-Membros podem alterar os limites de idade e as distâncias mínimas de segurança. Os organismos que, nos termos da diretiva, devem ser notificados teriam obviamente grande dificuldade em controlar adequadamente o cumprimento daqueles requisitos. A título subsidiário, a República Federal da Alemanha alega que as competências do BAM têm por objetivo a fiscalização do mercado ou a proteção dos utilizadores, em conformidade com o artigo 14.º e o artigo 6.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23.

72. No meu entender, não são de acolher os argumentos avançados pela República Federal da Alemanha.

73. Em primeiro lugar, como observa corretamente a Comissão, os requisitos essenciais de segurança que o fabricante (e, em certos casos, o importador) está obrigado a cumprir encontram-se estabelecidos no anexo I da Diretiva 2007/23. Desde que um artigo de pirotecnia satisfaça esses requisitos, os Estados-Membros não podem, por força do artigo 6.º, n.º 1, proibir, restringir ou entravar a sua colocação no mercado (caso se considere que este termo abrange a livre circulação de artigos de pirotecnia entre os Estados-Membros).

74. De acordo com o ponto 3, alínea h), do anexo I da Diretiva 2007/23, entre os dados e as propriedades que devem ser tidos em conta ou objeto de ensaio pelos organismos notificados figuram «[i]nstruções adequadas e, sempre que necessário, marcações relativas às condições seguras de manipulação, armazenamento, utilização (incluindo as distâncias de segurança) e eliminação, na ou nas línguas oficiais do Estado-Membro de destino».

75. Consequentemente, a República Federal da Alemanha não pode alegar que a disposição nacional em causa no presente processo visa assegurar que as instruções de utilização se encontram corretamente redigidas em alemão e que refletem devidamente as distâncias de segurança específicas estipuladas pela Alemanha. O ponto 3, alínea h), do anexo I da Diretiva 2007/23 identifica expressamente as instruções adequadas e, sempre que necessário, as marcações relativas às condições seguras de manipulação, armazenamento e utilização, incluindo as distâncias de segurança, na ou nas

línguas oficiais do Estado-Membro de destino como um dos requisitos essenciais de segurança. Do mesmo modo, e contrariamente ao que alega a República Federal da Alemanha, os requisitos essenciais de segurança do anexo I da Diretiva 2007/23 também abrangem os dispositivos de ignição⁴⁸.

76. Em segundo lugar, o facto de o artigo 7.º, n.º 2, da Diretiva 2007/23 autorizar os Estados-Membros a aumentar os limites de idade estipulados no artigo 7.º, n.º 1, não conduz a uma conclusão diferente. Nos termos do artigo 12.º, n.º 2, da diretiva, a rotulagem dos artigos de pirotecnia deve incluir, entre outras informações, os limites mínimos de idade estipulados no artigo 7.º, n.ºs 1 e 2. Acresce que, conforme referiu a Comissão, foi aprovada uma norma europeia harmonizada sobre os requisitos mínimos de rotulagem⁴⁹.

77. Quanto aos argumentos invocados pela República Federal da Alemanha a título subsidiário, os motivos acima expostos a propósito do procedimento de notificação⁵⁰ são plenamente aplicáveis à competência do BAM para complementar e alterar as instruções de utilização. Esta última competência está indissociavelmente ligada ao procedimento de notificação, que não constitui nem uma medida de proteção dos utilizadores abrangida pelo artigo 6.º, n.º 2, da diretiva nem uma medida de preparação da fiscalização do mercado suscetível de estar abrangida pelo seu artigo 14.º

78. Por último, importa referir que um Estado-Membro não pode adotar unilateralmente medidas corretivas em resposta a potenciais deficiências na aplicação do direito da União por outro Estado-Membro, estando obrigado a agir no quadro dos processos e vias de recurso previstos para esse efeito pelo Tratado⁵¹.

79. Por outro lado, o sistema da diretiva e a presunção de conformidade dos artigos que ostentam a marcação «CE» não impedem os Estados-Membros de intervir na presença de um risco⁵². Pelo contrário, a Diretiva 2007/23 define regras destinadas a garantir a livre circulação de artigos de pirotecnia no mercado interno, assegurando *simultaneamente* um elevado nível de proteção da saúde humana e da segurança pública, bem como a proteção e a segurança dos consumidores. Tendo em conta esses objetivos, a Diretiva 2007/23 estabelece, no seu artigo 14.º, as condições a que deve obedecer a fiscalização do mercado realizada pelos Estados-Membros. Em especial, o artigo 14.º, n.º 6, permite que os Estados-Membros tomem todas as medidas adequadas para retirar do mercado os produtos que, apesar de ostentarem a marcação «CE», possam comprometer a saúde e a segurança das pessoas.

80. No contexto da vigilância do mercado, os Estados-Membros podem igualmente fiscalizar o cumprimento das obrigações impostas aos distribuidores de artigos de pirotecnia. Nos termos do artigo 4.º, n.º 3, da Diretiva 2007/23, os distribuidores devem verificar se o artigo de pirotecnia ostenta a marcação ou marcações de conformidade exigidas e se é acompanhado dos documentos necessários⁵³. Além disso, o artigo 20.º da diretiva dispõe que os Estados-Membros devem estabelecer

48 — Anexo I, ponto 5, alínea c), subalíneas (1) a (7), da Diretiva 2007/23. Os dispositivos de ignição também estão abrangidos pela norma europeia EN 15947. V. também o ponto 3, alínea j), do anexo, que faz referência à «indicação de todos os dispositivos e acessórios necessários, bem como instruções de funcionamento, para um funcionamento seguro do artigo de pirotecnia».

49 — EN 15947, publicada no JO 2013, C 136, p. 7. V. também artigo 8.º, n.º 3, da Diretiva 2007/23.

50 — V. n.ºs 61 a 63 e 65 a 67 das presentes conclusões.

51 — Acórdão de 20 de outubro de 2005, Comissão/Suécia (C-111/03, EU:C:2005:619, n.º 66).

52 — V., nesse sentido, acórdão de 17 de abril de 2007, AGM-COS.MET (C-470/03, EU:C:2007:213, n.º 62).

53 — V., por analogia, acórdão de 8 de setembro de 2005, Yonemoto (C-40/04, EU:C:2005:519, n.º 51). V. também, embora num contexto diferente, acórdão de 23 de novembro de 2006, Lidl Italia (C-315/05, EU:C:2006:736, n.ºs 43 e segs.).

regras sobre as sanções aplicáveis às infrações ao disposto na legislação nacional aprovada em execução da diretiva. Por último, o Regulamento (UE) n.º 1025/2012⁵⁴ prevê um procedimento para a apresentação de objeções a normas harmonizadas nos casos em que os Estados-Membros considerem que essas normas não cumprem os objetivos da diretiva.

81. Em conclusão, é pacífico que, no sensível contexto dos artigos de pirotecnia, os Estados-Membros podem examinar e inspecionar esses artigos, conforme reconhece expressamente a própria Diretiva 2007/23. Consequentemente, a questão que se coloca não é *se* essa inspeção é admissível, mas *sim como* deve ser realizada. Nesse contexto, os regimes gerais de notificação *ex ante* que sejam aplicáveis a todos os produtos, nomeadamente àqueles que já tenham sido aprovados e autorizados pelas autoridades de outros Estados-Membros, dificilmente serão compatíveis com um sistema baseado na livre circulação e no reconhecimento mútuo.

VI – Despesas

82. Proponho que a ação seja julgada improcedente. Nos termos do artigo 138.º, n.º 1, do Regulamento de Processo do Tribunal de Justiça, a Comissão deve, portanto, ser condenada nas despesas.

VII – Conclusão

83. Por conseguinte, proponho que o Tribunal de Justiça se digne:

- 1) julgar improcedente a ação.
- 2) condenar a Comissão Europeia nas despesas.

54 — Regulamento (UE) n.º 1025/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo à normalização europeia (JO L 316, p. 12 a 33). Este regulamento suprimiu o artigo 8.º, n.º 4, da Diretiva 2007/23.