



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
MANUEL CAMPOS SÁNCHEZ BORDONA
apresentadas em 25 de maio de 2023¹

Processo C-86/22

Papier Mettler Italia Srl
contra

**Ministero della Transizione Ecologica (già Ministero dell’Ambiente e della Tutela del
Territorio e del Mare),**

Ministero dello Sviluppo Economico,
sendo interveniente:

**Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili —
Assobioplastiche**

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio
(Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália)]

«Reenvio prejudicial — Diretiva 98/34/CE — Obrigação de os Estados-Membros notificarem à Comissão os projetos de regras técnicas — Efeito da falta de notificação de uma regra técnica — Diretiva 94/62/CE — Harmonização de legislações — Ambiente — Embalagens e resíduos de embalagens — Sacos de plástico leves — Regulamentação nacional que contém regras técnicas mais restritivas do que a regulamentação da União — Artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE — Efeito direto da Diretiva 94/62 — Responsabilidade pelos danos causados a particulares por um Estado-Membro»

1. O sucesso comercial dos sacos de plástico leves deve-se ao seu peso reduzido e à sua resistência à degradação. A sua proliferação, na medida em que são utilizados apenas uma ou poucas vezes e são facilmente descartados, origina um problema grave de poluição². Muitos desses sacos escapam às cadeias de gestão de resíduos e acabam por se acumular na natureza, nomeadamente sob a forma de detritos marinhos³.

¹ Língua original: espanhol.

² V. Resolução UNEP/EA.5/Res.14 da Assembleia das Nações Unidas para o Meio Ambiente, de 2 de março de 2022, pelo Fim da Poluição Plástica: para um instrumento internacional juridicamente vinculativo.

³ Sobre este fenómeno na União, v. documento COM(2018) 28 final, de 16 de janeiro de 2018, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Uma Estratégia Europeia para os Plásticos na Economia Circular.

2. No âmbito do presente reenvio prejudicial, o Tribunal de Justiça é chamado a pronunciar-se sobre a compatibilidade com o direito da União de uma legislação italiana que proibiu a utilização no seu território de sacos de plástico com determinadas características, apesar de a Diretiva 94/62/CE⁴ autorizar a sua comercialização em todos os Estados-Membros.

I. Quadro jurídico

A. Direito da União

1. Diretiva 94/62

3. Nos termos do artigo 1.º («Objetivos»):

«1. A presente diretiva tem por objeto a harmonização das disposições nacionais respeitantes à gestão de embalagens e de resíduos de embalagens a fim de, por um lado, prevenir e reduzir o seu impacto no ambiente, em todos os Estados-Membros, assim como em países terceiros, assegurando assim um elevado nível de proteção do ambiente, e, por outro lado, garantir o funcionamento do mercado interno e evitar entraves ao comércio e distorções e restrições de concorrência na Comunidade.

[...]»

4. O artigo 2.º («Âmbito») tem a seguinte redação:

«1. A presente diretiva abrange todas as embalagens colocadas no mercado da Comunidade e todos os resíduos de embalagens, sejam eles utilizados ou produzidos a nível da indústria, do comércio, de escritórios, lojas ou serviços, a nível doméstico ou a qualquer outro nível, e independentemente do material utilizado.

[...]»

5. O artigo 3.º («Definições»)⁵ entende por:

«[...]»

1-B. “Saco de plástico”. um saco, com ou sem pega, feito de plástico, que é fornecido ao consumidor no ponto de venda de mercadorias ou produtos;

1-C. “Saco de plástico leve”, um saco de plástico com uma parede de espessura inferior a 50 µm;

[...]»

⁴ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens (JO 1994, L 365, p. 10).

⁵ Na sua versão atualizada pela Diretiva (UE) 2015/720 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de abril de 2015, que altera a Diretiva 94/62/CE no que diz respeito à redução do consumo de sacos de plástico leves (JO 2015, L 115, p. 11).

6. Nos termos do artigo 4.º, n.º 1-A («Prevenção»)⁶:

«1-A. Os Estados-Membros tomam medidas com o objetivo de conseguir uma redução sustentada do consumo de sacos de plástico leves nos seus territórios.

Essas medidas podem incluir o recurso a metas nacionais de redução, mantendo ou introduzindo instrumentos económicos e restrições à colocação no mercado, em derrogação do artigo 18.º, desde que tais restrições sejam proporcionadas e não discriminatórias.

[...]»

7. O artigo 9.º («Requisitos essenciais») dispõe:

«1. Três anos a 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.

[...]»

8. O artigo 16.º («Notificação») prevê:

«1. Sem prejuízo da Diretiva 83/189/CEE [do Conselho, de 28 de março de 1983, relativa a um procedimento de informação no domínio das normas e regulamentações técnicas (JO 1983, L 109, p. 8)], e antes de adotarem essas medidas, os Estados-Membros notificarão a Comissão dos projetos de medidas que tencionem adotar no âmbito da presente diretiva, exceto das medidas de natureza fiscal, mas incluindo as especificações técnicas associadas a medidas fiscais de incentivo ao cumprimento dessas especificações técnicas, para que a Comissão possa analisá-las à luz das disposições existentes, seguindo em cada caso o procedimento da diretiva acima referida.

2. Se a medida proposta for também de natureza técnica na aceção da Diretiva [83/189], os Estados-Membros em questão, ao cumprirem as formalidades de notificação referidas na presente diretiva, podem indicar que a notificação é igualmente válida para a Diretiva [83/189].»

9. O artigo 18.º («Liberdade de colocação no mercado») dispõe:

«Os Estados-Membros não impedirão a colocação no mercado do seu território de embalagens que estejam em conformidade com o disposto na presente diretiva.»

10. O anexo II regula os «requisitos essenciais relativos à composição e à possibilidade de reutilização, valorização ou reciclagem das embalagens».

⁶ *Ibidem*.

2. Diretiva 98/34/CE⁷

11. O artigo 1.º prevê:

«Para efeitos da presente diretiva entende-se por:

[...]

12) “projeto de regra técnica”: o texto de uma especificação técnica, de outro requisito ou de uma regra relativa aos serviços, incluindo disposições administrativas, elaborado com o objetivo de a adotar ou de a fazer adotar como regra técnica, e que se encontre numa fase de preparação que permita ainda a introdução de alterações substanciais.

[...]»

12. Em conformidade com o artigo 8.º:

«1. Sob reserva do disposto no artigo 10.º, os Estados-Membros comunicarão imediatamente à Comissão qualquer projeto de regra técnica, exceto se se tratar da mera transposição integral de uma norma internacional ou europeia, bastando neste caso uma simples informação relativa a essa norma. Enviarão igualmente à Comissão uma notificação referindo as razões da necessidade do estabelecimento dessa regra técnica, salvo se as mesmas já transparecerem do projeto.

[...]

5. Sempre que os projetos de regras técnicas se insiram em medidas cuja comunicação na fase de projeto esteja prevista noutros atos comunitários, os Estados-Membros podem efetuar a comunicação referida no n.º 1 nos termos desse ato, sob reserva de indicarem formalmente que a comunicação é igualmente válida nos termos da presente diretiva.

A ausência de reação da Comissão no âmbito da presente diretiva, em relação a um projeto de regra técnica, não prejudica a decisão a adotar no âmbito dos outros atos comunitários.»

B. Direito nacional. Decreto de 18 de março de 2013⁸

13. O artigo 1.º define sacos de compras como «sacos disponíveis no ponto de venda, pagos ou gratuitos, para transporte de produtos alimentares e não alimentares pelo consumidor».

⁷ Diretiva 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 e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO 1998, L 204, p. 37), conforme alterada pela Diretiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de julho de 1998 (JO 1998, L 217, p. 18). Esta diretiva foi substituída, desde 6 de outubro de 2015, pela Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO 2015, L 241, p. 1).

⁸ Decreto ministeriale — 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 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), de 18 de março de 2013 (GURI n.º 73, de 27 de março de 2013; a seguir «Decreto de 2013»).

14. O artigo 2.º dispõe:

«1. É autorizada a comercialização dos sacos de compras que se encontrem abrangidos por uma das categorias seguintes:

- a) Sacos descartáveis biodegradáveis e passíveis de compostagem, conformes à norma harmonizada UNI EN 13432:2002⁹;
- b) Sacos reutilizáveis compostos por polímeros não referidos na alínea a), com asas exteriores relativamente ao tamanho útil do saco:
 - b.1) com uma parede de espessura superior a 200 µm e que contenham uma percentagem de plástico reciclado de pelo menos 30 % se se destinarem a utilização alimentar;
 - b.2) com uma parede de espessura superior a 100 µm e que contenham uma percentagem de plástico reciclado de pelo menos 10 % se não se destinarem a utilização alimentar;
- c) Sacos reutilizáveis compostos por polímeros não referidos na alínea a), com asas interiores relativamente ao tamanho útil do saco:
 - c.1) com uma parede de espessura superior a 100 µm e que contenham uma percentagem de plástico reciclado de pelo menos 30 % se se destinarem a utilização alimentar;
 - c.2) com uma parede de espessura superior a 60 µm e que contenham uma percentagem de plástico reciclado de pelo menos 10 % se não se destinarem a utilização alimentar.

2. É também autorizada a comercialização dos sacos reutilizáveis para levar mercadorias, confeccionados em papel, em tecidos de fibras naturais, em fibras de poliamida e em materiais que não sejam polímeros.

[...]»

15. Nos termos do artigo 6.º:

«O presente decreto está sujeito a um procedimento de comunicação nos termos da Diretiva [98/34] do Parlamento Europeu e do Conselho e só entra em vigor após a conclusão favorável desse procedimento.»

II. Matéria de facto, litígio e questões prejudiciais

16. A Papier Mettler Italia Srl (a seguir «Papier Mettler») é uma sociedade com atividade no setor da distribuição de embalagens. A sua atividade consiste, especialmente, na produção de embalagens em polietileno, entre as quais os sacos de plástico.

⁹ UNI EN 13432:2002, de 1 de março de 2002, Imballaggi — Requisiti per imballaggi recuperabili mediante compostaggio e biodegradazione — Schema di prova e criteri di valutazione per l'accettazione finale degli imballaggi. Está disponível, mediante pagamento, no sítio Internet do UNI Ente Italiano di Normazione.

17. Considerando-se prejudicada pelo Decreto de 2013, a Papier Mettler pediu ao órgão jurisdicional de reenvio a respetiva anulação e o ressarcimento dos danos sofridos ou a sofrer em consequência desse decreto¹⁰.

18. A Papier Mettler invocou em apoio do seu pedido os seguintes argumentos:

- O Decreto de 2013 proíbe a comercialização de sacos de plástico permitidos pela Diretiva 94/62. O seu artigo 2.º exige que os sacos de plástico preencham determinados requisitos técnicos, em violação das Diretivas 94/62 e 98/34.
- Do ponto de vista processual, dado que a Diretiva 94/62 é uma diretiva de harmonização, as regras técnicas estabelecidas pela autoridade nacional devem ser notificadas à Comissão antes da sua adoção (artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE).
- O artigo 16.º da Diretiva 94/62 obriga os Estados-Membros a notificarem previamente 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 exige igualmente que «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, o Decreto de 2013 deveria ter sido previamente notificado à Comissão, o que a República Italiana não fez.
- Do ponto de vista substantivo, o Decreto de 2013 é contrário à Diretiva 94/62, na medida em que proíbe a comercialização de sacos de embalagem conformes a um dos requisitos de possibilidade de revalorização estabelecidos pelo ponto 3 do anexo II dessa diretiva¹¹.

19. A Administração recorrida contestou os pedidos da Papier Mettler invocando os argumentos seguintes:

- O Decreto de 2013 foi objeto da devida notificação à Comissão em 12 de março desse ano. A sua entrada em vigor estava subordinada à conclusão, com um resultado favorável, do procedimento previsto na Diretiva 98/34. Esse procedimento foi concluído em 13 de setembro de 2013.
- As regras técnicas do Decreto de 2013 são necessárias, em Itália, a fim de resolver o problema da contaminação da recolha diferenciada dos resíduos orgânicos, e para incentivar a utilização de sacos de plástico biodegradáveis e passíveis de compostagem¹².

¹⁰ Na audiência, identificou esses danos com os lucros cessantes não obtidos dada a impossibilidade de vender em Itália sacos fabricados respeitando os requisitos estabelecidos na Diretiva 94/62, que comercializava legalmente noutros Estados-Membros.

¹¹ O Decreto de 2013 imporia uma proibição de comercialização de sacos que não se ajustem à norma UNI EN 13432:2002 ou que não satisfaçam especificações técnicas ulteriores de espessura e de forma. Esses requisitos não são previstos pela Diretiva 94/62 e, por conseguinte, a República Italiana impede a comercialização de sacos que respeitem aos requisitos estabelecidos no ponto 3 do anexo II da Diretiva 94/62.

¹² Alega que os consumidores italianos têm o hábito de utilizar sacos de plástico descartáveis para a recolha de resíduos orgânicos.

– Ao identificar determinadas tipologias de sacos comercializáveis¹³, o Decreto de 2013 introduziu uma proibição seletiva circunscrita apenas aos sacos de plástico que, sendo inferiores a determinadas espessuras, não garantem de maneira significativa a sua reutilização e se destinam a tornar-se rapidamente resíduos de plástico.

20. Neste contexto, o Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália) submete as seguintes 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], e o artigo 8.º da Diretiva [98/34] 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], 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], completados pelas disposições dos [pontos 1, 2 e 3] 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], 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], 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], 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]?»

III. Tramitação do processo no Tribunal de Justiça

21. O pedido de decisão prejudicial deu entrada no Tribunal de Justiça em 9 de fevereiro de 2022.

¹³ Nomeadamente: 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.

22. Apresentaram observações escritas a Papier Mettler, a Associazione Italiana delle Bioplastiche e dei Materiali Biodegradabili e Compostabili (a seguir «Assobioplastiche»), o Governo italiano e a Comissão Europeia. Todos eles intervieram na audiência, que se realizou em 22 de março de 2023.

IV. Apreciação

A. Observações preliminares

23. Em primeiro lugar, importa esclarecer a que tipo de sacos de plástico se refere o órgão jurisdicional de reenvio. Em todo o caso, embora o despacho de reenvio nem sempre utilize uma terminologia uniforme, parece visar os sacos de plástico leves de utilização única¹⁴ descartáveis, fabricados com materiais não biodegradáveis e não passíveis de compostagem, mas que respondem aos outros requisitos estabelecidos na Diretiva 94/62.

24. Em segundo lugar, importa determinar as normas do direito da União pertinentes para responder às questões formuladas:

- Embora o órgão jurisdicional de reenvio se refira aos artigos 1.º e 2.º da Diretiva 94/62, na realidade, a interpretação dessas disposições (relativas ao objeto e ao âmbito dessa diretiva, respetivamente) não é indispensável, uma vez que não há dúvidas quanto ao facto de os sacos de plástico constituírem embalagens¹⁵.
- Em contrapartida, os artigos 9.º, n.º 1, e 18.º da Diretiva 94/62, podem ser determinantes para a decisão da causa.

B. Admissibilidade do reenvio prejudicial

25. A Assobioplastiche e o Governo italiano entendem que o reenvio prejudicial é inadmissível, uma vez que o Decreto de 2013 nunca teria entrado em vigor ou teria sido revogado.

26. A Assobioplastiche contesta igualmente a admissibilidade do reenvio prejudicial, com o fundamento de que o órgão jurisdicional de reenvio não teria tido em conta o artigo 4.º, n.º 1-A, da Diretiva 94/62.

27. Na minha opinião, nenhuma dessas objeções justifica que se rejeite *a limine* o reenvio prejudicial. Sob a sua responsabilidade, o órgão jurisdicional de reenvio identifica o quadro regulamentar nacional que rege o litígio em que se inserem os pedidos de decisão prejudicial. Estes últimos, como se sabe, gozam de uma presunção de pertinência¹⁶.

¹⁴ Talvez fosse necessário qualificá-los de forma mais precisa como sacos descartáveis, não necessariamente de utilização única, uma vez que o consumidor pode utilizá-los mais de uma vez, se o desejar e se os sacos resistirem.

¹⁵ Acórdãos de 29 de abril de 2004, Plato Plastik Robert Frank (C-341/01, EU:C:2004:254); e de 10 de novembro de 2016 Eco-Emballages e o. (C-313/15 e C-530/15, EU:C:2016:859).

¹⁶ Acórdãos de 13 de novembro de 2018, Levola Hengelo (C-310/17, EU:C:2018:899, n.º 28); e de 6 de outubro de 2022, Contship Italia (C-433/21 e C-434/21, EU:C:2022:760, n.º 24).

28. Na audiência, as partes debateram longamente a validade e a aplicação do Decreto de 2013, não se podendo deduzir das suas intervenções uma solução clara a esse respeito. Concordaram quanto ao facto de a situação regulamentar criada ser confusa: uma das partes qualificou-a como caótica, outra como inexplicável e outra como desordem regulamentar.

29. Segundo a Comissão, o Decreto de 2013 entrou em vigor e foi aplicado em Itália desde a sua publicação oficial até à sua revogação formal em 2017¹⁷. Em todo o caso, o artigo 6.º pôde adiar a sua aplicação até 13 de setembro de 2013, data em que terminou o período de *statu quo* previsto no artigo 9.º da Diretiva 98/34. Tendo sido publicado oficialmente em 27 de março de 2013, deixou de ser um projeto passando a constituir legislação em vigor, pelo que a Comissão não emitiu parecer sobre a sua compatibilidade com o direito da União.

30. Para o Governo italiano e para a Assobioplastiche, o Decreto de 2013 nunca entrou em vigor, pois não houve resultado favorável do procedimento de notificação à Comissão e funcionou a condição suspensiva prevista no seu artigo 6.º. Anos mais tarde, foi formalmente revogado para efeitos do seu «afastamento» do direito italiano, mas, na realidade, não se tratou da revogação de um diploma em vigor.

31. A Papier Mettler explicou que o regime de sanções previsto no Decreto-Lei n.º 2/2012¹⁸ se tornou operacional com a adoção do Decreto de 2013 e foi aplicado independentemente de este ter ou não entrado em vigor. Se ela própria não foi objeto de sanções, foi porque deixou de vender sacos de plástico proibidos em Itália pelo Decreto de 2013, com o subsequente lucro cessante que reclama.

32. Em todo o caso, caberá ao órgão jurisdicional de reenvio, que tem competência exclusiva para interpretar o direito interno, a resolução desse *imbroglio* relativo à entrada em vigor e aos efeitos do Decreto de 2013. O Tribunal de Justiça não pode intervir num debate que cabe ao órgão jurisdicional de reenvio dirimir.

33. O reenvio prejudicial seria inexplicável se o órgão jurisdicional que o submete considerasse que o Decreto de 2013 (sobre o qual incide o recurso nele interposto pela Papier Mettler) nunca esteve em vigor nem produziu efeitos jurídicos. Ser-lhe-ia suficiente considerar provado este facto para decidir, sem mais delongas, o litígio de origem. Se não chegou a essa conclusão e procedeu ao reenvio prejudicial, é porque parece assumir implicitamente a posição contrária.

34. Seja como for, não penso que a controvérsia no órgão jurisdicional de reenvio, e o próprio reenvio prejudicial, possam ser qualificados de fictícios. Por conseguinte, considero que o reenvio é admissível, desde que o órgão jurisdicional nacional tenha a última palavra sobre a entrada em vigor e a interpretação do Decreto de 2013.

35. No que respeita à segunda objeção à admissibilidade, limitar-me-ei a afirmar que o artigo 4.º, n.º 1-A, da Diretiva 94/62, não é aplicável *ratione temporis* aos factos do litígio. Estes ocorreram em 2013 e esse artigo foi introduzido na Diretiva 94/62 em 2015 (pela Diretiva 2015/720).

¹⁷ Segundo a Assobioplastiche (n.º 4 das suas observações escritas) o Decreto de 2013 não está em vigor desde 13 de agosto de 2017, data em que foi substituído pela regulamentação italiana que transpôs a Diretiva 2015/720, isto é, o Decreto-legge n.º 91, *disposizioni urgenti per la crescita economica nel Mezzogiorno* (Decreto-Lei n.º 91, que aprova disposições urgentes para o desenvolvimento económico do Mezzogiorno), de 20 de junho de 2017 (GURI n.º 141, de 20 de junho de 2017, p. 1), convertido, com alterações, na Legge n.º 123 (Lei n.º 123), de 3 de agosto de 2017 (GURI n.º 188, de 12 de agosto de 2017, p. 1).

¹⁸ Decreto-Legge n.º 2, *misure straordinarie e urgenti in materia ambientale* (Decreto-Lei n.º 2, medidas extraordinárias e urgentes no domínio do ambiente; a seguir «Decreto-Lei 2/2012»), de 25 de janeiro de 2012 (GURI n.º 20, de 25 de janeiro de 2012, p. 1), convertido, com alterações, na Legge n.º 28 (Lei n.º 28), de 24 de março de 2012 (GURI n.º 71, de 24 de março de 2012, p. 1).

C. Primeira questão prejudicial

36. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se uma disposição nacional com o conteúdo já exposto¹⁹, notificada pelo Estado-Membro à Comissão após a sua adoção, mas uns dias antes da sua publicação oficial, é compatível com o artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 94/62 e com o artigo 8.º da Diretiva 98/34²⁰.

1. Aplicação da Diretiva 98/34

37. Nem o órgão jurisdicional de reenvio nem as partes no litígio têm dúvidas quanto à qualidade de regra técnica (na aceção da Diretiva 98/34) da regulamentação contida no Decreto de 2013. Os problemas associados a essa qualificação, frequentemente suscitados no Tribunal de Justiça²¹, não se colocam no presente processo, cuja premissa não contestada é que essa regulamentação constitui uma regra técnica.

38. O Estado italiano, como adiante analisarei, tinha a obrigação de notificar à Comissão esta regra técnica (o Decreto de 2013) *na fase de projeto*, ou seja, antes da sua adoção²².

39. O artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 98/34 obriga os Estados-Membros a comunicarem imediatamente à Comissão qualquer *projeto de regra técnica*. Na notificação devem ser referidas «as razões da necessidade do estabelecimento dessa regra técnica, salvo se as mesmas já transparecerem do projeto». Se se tratar da mera transposição integral de uma norma internacional ou europeia, basta uma informação relativa a essa norma.

40. O incumprimento dessa obrigação implica a inoponibilidade da regra técnica em causa aos particulares, quer seja no âmbito de um processo penal ou de um litígio entre particulares em processos de outra natureza²³.

41. A Diretiva 98/34 atribui à Comissão poderes de controlo sobre os projetos de regras técnicas que lhe são notificados pelos Estados-Membros²⁴. É precisamente para salvaguardar estes poderes que estão previstas consequências diretamente ligadas à falta de notificação, como tem declarado o Tribunal de Justiça desde o Acórdão CIA Security International: a obrigação do artigo 8.º da Diretiva 98/34 produz efeito direto e são inoponíveis aos particulares as regras técnicas nacionais não notificadas.

¹⁹ Ou seja, uma disposição que proíbe a comercialização de sacos de utilização única (descartáveis) fabricados com material não biodegradável, mas que respondem aos outros requisitos estabelecidos pela Diretiva 94/62.

²⁰ Por conseguinte, a primeira questão incide sobre os aspetos processuais. Quanto à compatibilidade do Decreto de 2013, por razões materiais, com o artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE, pronunciar-me-ei no âmbito da análise da segunda.

²¹ V., por exemplo, Acórdão de 24 de novembro 2022, Belplant (C-658/21, EU:C:2022:925).

²² V., *supra*, definição de «projeto de regra técnica» constante do artigo 1.º, ponto 12, da Diretiva 98/34.

²³ Acórdãos de 30 de abril de 1996, CIA Security International (C-194/94, EU:C:1996:172; a seguir «Acórdão CIA Security International», n.ºs 49 e 50); de 4 de fevereiro de 2016, Ince (C-336/14, EU:C:2016:72, n.º 84); de 27 de outubro de 2016, James Elliott Construction (C-613/14, EU:C:2016:821, n.º 64); e de 3 de dezembro de 2020, Star Taxi App (C-62/19, EU:C:2020:980, n.º 57).

²⁴ Após a notificação, inicia-se um período de três, quatro ou seis meses durante o qual o projeto notificado não pode ser adotado de forma definitiva, a fim de permitir à Comissão e aos outros Estados-Membros apresentarem ao Estado notificante observações ou pareceres circunstanciados sobre a compatibilidade do projeto com o direito da União. Este período estende-se a 12 meses, se a Comissão decidir propor legislação de harmonização na matéria.

42. A mesma consequência foi retirada no âmbito de outros procedimentos de informação e de controlo análogos ao aqui analisado, como o da Diretiva 2000/31/CE²⁵, no domínio dos serviços da sociedade de informação, a que se refere o Acórdão Airbnb Ireland²⁶.

43. O Tribunal de Justiça confirmou no Acórdão Airbnb Ireland as consequências decorrentes da obrigação enunciada numa diretiva que confere à Comissão poderes desta natureza suficientemente clara, precisa e incondicional: tem efeito direto e, logo, pode ser invocada pelos particulares nos tribunais nacionais²⁷.

44. Segundo o despacho de reenvio, o Decreto de 2013 foi notificado à Comissão em 12 de março de 2013²⁸, foi adotado seis dias mais tarde e foi oficialmente publicado em 27 de março de 2013.

45. Ora, uma notificação feita à Comissão nesses termos viola a obrigação imposta pelo artigo 8.º, n.º 1, da Diretiva 98/34, uma vez que:

- A elaboração do projeto de regra técnica estava tão avançada quando foi comunicada à Comissão que já não era possível introduzir-lhe alterações substanciais (na realidade, nenhum tipo de alterações).
- O que deve ser imediatamente notificado à Comissão é um «projeto» de regra técnica e não a sua versão final²⁹.
- Com a sequência temporal acima referida, a República Italiana não pôde ter em conta as observações do Reino da Suécia nem os pareceres circunstanciados do Reino dos Países Baixos e do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, relativos ao projeto de regra técnica, uma vez que o Decreto de 2013 foi adotado antes da sua emissão.

46. Houve, portanto, um desvio ao procedimento imposto pela Diretiva 98/34. A adoção do projeto de regra técnica no prazo de seis dias a contar da notificação à Comissão violou a obrigação de *statu quo* prevista no artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 98/34: o Estado-Membro não pode adotar o projeto notificado durante um prazo mínimo de três meses a contar da receção da notificação pela Comissão.

47. O Governo italiano apresenta duas razões para justificar a sua atuação e contestar que tivesse ocorrido violação da Diretiva 98/34:

- A notificação do projeto de Decreto de 2013 reproduz outra anteriormente efetuada em 2011.
- A entrada em vigor do Decreto de 2013 está sujeita, nos termos do seu artigo 6.º, ao resultado favorável do procedimento de notificação. Não tendo a Comissão emitido parecer, esse

²⁵ Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de junho de 2000, relativa a certos aspetos legais dos serviços da sociedade de informação, especialmente do comércio eletrónico, no mercado interno («Diretiva sobre Comércio Eletrónico») (JO 2000, L 178, p. 1). O seu artigo 3.º, n.º 4, alínea b), segundo travessão, impõe aos Estados-Membros a obrigação específica de notificar previamente a Comissão e o Estado-Membro em cujo território esteja estabelecido o prestador do serviço a sua intenção de tomar uma medida que restrinja a livre circulação desse serviço.

²⁶ Acórdão de 19 de dezembro de 2019 (C-390/18, EU:C:2019:1112; a seguir «Acórdão Airbnb Ireland», n.ºs 88 a 97).

²⁷ O procedimento de notificação e controlo permite à Comissão evitar a adoção ou, pelo menos, a manutenção de entraves às trocas comerciais contrários ao Tratado FUE, nomeadamente propondo alterações às medidas nacionais (Acórdão Airbnb Ireland, n.ºs 90 e 92).

²⁸ Notificação n.º 2013/152/I, de 12 de março de 2013, Projeto de decreto interministerial relativo à definição das características técnicas aplicáveis aos sacos de transporte de mercadorias, previsto no artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 2/2012, transposto para a Lei n.º 28/2012, disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/search/?trisaction=search.detail&year=2013&num=152>.

²⁹ Acórdão de 8 de setembro de 2005, Comissão/Portugal (C-500/03, não publicado, EU:C:2005:515, n.º 39).

procedimento não foi concluído com um resultado favorável³⁰, pelo que este decreto nunca entrou em vigor. Por conseguinte, a Itália não comunicou à Comissão o texto definitivo dessa regra técnica³¹.

48. Nenhuma dessas duas justificações me convence.

49. No que diz respeito à notificação de 2011³², o projeto de regra técnica então comunicado à Comissão era o (futuro) Decreto-Lei n.º 2/2012, que prolongava a proibição de comercializar sacos de plástico descartáveis não conformes com a norma harmonizada UNI EN 13432:2002. O seu artigo 2.º, n.º 1, previa a elaboração de um decreto ministerial posterior para determinar o alcance da proibição de comercializar sacos de plástico não biodegradáveis nem passíveis de compostagem. Além disso, previa sanções em caso de incumprimento dessa futura regulamentação.

50. Por conseguinte, como afirmou a Comissão na audiência, a notificação de 2013 não pode ser considerada uma simples reiteração da de 2011. Da de 2013 constam novas restrições respeitantes aos sacos de plástico, cuja notificação à Comissão era imperativa nos termos da Diretiva 98/34.

51. No que respeita à cláusula suspensiva (artigo 6.º), a atuação do Estado italiano consistente na sua inserção no texto do Decreto de 2013 é incompatível com a Diretiva 98/34.

52. Com efeito, a publicação oficial do Decreto de 2013 é suscetível de ter, por si só, impacto na livre circulação de mercadorias, afetando as tipologias dos sacos de plástico comercializáveis em Itália. Subordinar a entrada em vigor de um decreto ao resultado favorável do procedimento de notificação da Diretiva 98/34 constitui uma técnica legislativa que não respeita a segurança jurídica, uma vez que os particulares não sabem quando se produzirá o resultado (favorável ou desfavorável) a que devem adaptar o seu comportamento.

53. Além disso, como acontece no presente processo, esta técnica legislativa impede que se tenham devidamente em conta as observações e pareceres circunstanciados da Comissão e de outros Estados-Membros sobre a compatibilidade do projeto de regra técnica com as regras do direito da União. Seria assim prejudicado o objetivo prosseguido pela Diretiva 98/34, ou seja, a prevenção dos entraves técnicos ao comércio antes de se começarem a produzir os seus efeitos restritivos.

54. Em definitivo, considero que a adoção do Decreto de 2013 violou, por razões formais, os artigos 8.º, n.º 1, e 9.º, n.º 1, da Diretiva 98/34.

³⁰ O Governo italiano refere-se à carta que lhe foi enviada pela Comissão em 23 de junho de 2015.

³¹ Segundo o Governo italiano, esta circunstância levou à adoção do Decreto-legge n.º 91 (Decreto-Lei n.º 91/2014), de 24 de junho de 2014 (GURI n.º 144, de 24 de junho de 2014, p. 1), convertido, com alterações, na Legge n.º 116, recante disposizioni urgenti per il settore agricolo, la tutela ambientale e l'efficientamento energetico dell'edilizia scolastica e universitaria, il rilancio e lo sviluppo delle imprese, il contenimento dei costi gravanti sulle tariffe elettriche, nonché per la definizione immediata di adempimenti derivanti dalla normativa europea (Lei n.º 116, que estabelece disposições urgentes para o setor agrícola, a proteção do ambiente e a eficiência energética dos edifícios escolares e universitários, o relançamento e o desenvolvimento das empresas, a limitação dos custos impostos às tarifas da eletricidade, bem como para a definição imediata das obrigações decorrentes da regulamentação europeia), de 11 de agosto de 2014 (suplemento ordinário da GURI n.º 192, de 20 de agosto de 2014), cujo artigo 11.º, n.º 2-A, eliminou todas as referências ao decreto ministerial no artigo 2.º, n.º 4, do Decreto-Lei n.º 2/2012, a fim de tornar diretamente aplicáveis as sanções nele previstas.

³² Notificação n.º 2011/174/I, de 5 de abril de 2011, Projeto de lei em matéria de proibição de comercialização de sacos não biodegradáveis para transporte de mercadorias, disponível em: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/es/search/?trisaction=search.detail&year=2011&num=174>.

2. Aplicação da Diretiva 94/62

55. Nos termos do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 94/62, e antes de adotarem essas medidas, os Estados-Membros devem notificar à Comissão os projetos de medidas que tencionem adotar no âmbito dessa diretiva (relativas às embalagens e aos resíduos de embalagens).

56. No seu n.º 2, o mesmo artigo dispõe que, se a medida proposta for de carácter técnico, os Estados-Membros podem indicar que a sua notificação é igualmente válida para a Diretiva 83/189 (posteriormente substituída pela Diretiva 98/34).

57. O Estado italiano comunicou à Comissão o projeto do Decreto de 2013 em aplicação do artigo 16.º da Diretiva 94/62. Esta disposição (contrariamente ao artigo 9.º da Diretiva 98/34) não prevê um período durante o qual o Estado-Membro deva aguardar as observações da Comissão e dos outros Estados-Membros antes de adotar o projeto de regulamentação nacional. Por essa razão, não considero que a Itália o tivesse violado, apesar de, como já referi, o Decreto de 2013 ter sido publicado oficialmente seis dias após a notificação à Comissão.

58. O procedimento do artigo 16.º da Diretiva 94/62 é de mera *informação*, ao passo que o procedimento correspondente da Diretiva 98/34 é de *informação e controlo* das regulamentações nacionais. Por conseguinte, tratam-se de procedimentos diferentes, com efeitos também distintos.

59. Nem a redação nem a finalidade do artigo 16.º da Diretiva 94/62 permitem considerar que o incumprimento da obrigação de comunicação prévia produz os mesmos efeitos que o da Diretiva 98/34.

60. O artigo 16.º da Diretiva 94/62 diz respeito às relações entre os Estados-Membros e a Comissão, pelo que não cria nenhum direito na esfera jurídica dos particulares que possa ser lesado, se um Estado-Membro não cumprir a obrigação nele prevista. Por conseguinte, a disposição não pode ser invocada nos órgãos jurisdicionais nacionais para obter a anulação ou a não aplicação aos particulares das normas não notificadas³³.

61. Na minha opinião, o artigo 16.º da Diretiva 94/62 prevê um procedimento de mera informação semelhante aos analisados pelo Tribunal de Justiça nos seus Acórdãos *Enichem Base e Bulk Oil*³⁴.

62. Neste tipo de procedimentos, contrariamente ao que sustenta a Comissão na audiência, parece-me lógico rejeitar a inaplicabilidade das disposições nacionais contra os particulares quando tenham sido adotadas em violação de uma obrigação de notificação prévia, imposta por uma norma da União que não prevê consequências jurídicas diretamente ligadas ao incumprimento dessa obrigação.

³³ V, por analogia, relativamente ao artigo 3.º, n.º 2, da Diretiva 75/442/CEE do Conselho, de 15 de julho de 1975, relativa aos resíduos (JO 1975, L 194, p. 39; EE 15/01, p. 129), Acórdão de 13 de julho de 1989, *Enichem Base e o. (380/87, EU:C:1989:318*; a seguir «Acórdão *Enichem Base*», n.ºs 22 a 24).

³⁴ Acórdão de 18 de fevereiro de 1986, *Bulk Oil (Zug)* (174/84, EU:C:1986:60, n.º 62).

63. O procedimento de mera informação do artigo 16.º da Diretiva 94/62 não é equiparável, repito, ao da Diretiva 98/34 ou de outras disposições conformes com o modelo desta última, como era o caso da obrigação prevista no artigo 3.º, n.º 4, alínea b), segundo travessão, da Diretiva 2000/31, a que já fiz referência³⁵.

64. As referências cruzadas constantes do artigo 16.º, n.º 2, da Diretiva 94/62 e do artigo 8.º, n.º 5, da Diretiva 98/34 não alteram o que se afirmou até aqui. Trata-se de disposições que se limitam a indicar que a comunicação de um projeto nacional pode ser válida para dois procedimentos de informação previstos por diferentes «atos comunitários». Desta forma evita-se que haja comunicações múltiplas de um mesmo projeto à Comissão. Mas esta regra não altera a natureza distinta dos dois procedimentos.

65. Importa igualmente esclarecer que, como precisou a Comissão na audiência, a notificação de um projeto de regra técnica com base no artigo 8.º da Diretiva 98/34 não é válida para efeitos da aplicação do artigo 114.º, n.º 5, TFUE. Para recorrer a esta disposição do Tratado FUE, o Estado-Membro deve justificar que a norma nacional que pretende adotar responde à necessidade de um nível mais elevado de proteção do ambiente (incluindo o meio de trabalho) decorrente de especificidades do próprio Estado notificante, que resultam de novas provas científicas posteriores à adoção da norma de harmonização.

66. A notificação para aplicar a Diretiva 98/34 não necessita de uma justificação tão exaustiva. Além disso, a notificação efetuada nos termos dessa diretiva implica uma mera paralisação da entrada em vigor do projeto de regulamentação durante um período de tempo, enquanto se aguarda a eventual reação da Comissão e dos outros Estados-Membros.

67. Em contrapartida, a notificação do artigo 114.º, n.º 5, TFUE, visa obter a aprovação pela Comissão da regra nacional mais protetora, após verificação de que não implica um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros e que não constitui um obstáculo ao funcionamento do mercado interno.

D. Segunda questão prejudicial

68. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber, em substância, se uma legislação nacional que proíbe a comercialização de sacos descartáveis (de utilização única) fabricados com materiais não biodegradáveis, mas que respondem aos outros requisitos estabelecidos pela Diretiva 94/62,

- viola o artigo 18.º da Diretiva 94/62, em conjugação com o seu artigo 9.º e com o seu anexo II;
- pode ser justificada pela finalidade de assegurar um nível de proteção do ambiente mais elevado.

³⁵ Acórdão Airbnb Ireland, n.º 94: essa obrigação «constitui, não uma simples exigência de informação comparável à que está em causa no processo que deu origem ao Acórdão [...] Enichem Base e o. [...], mas uma exigência processual de natureza substancial que justifica a inoponibilidade aos particulares das medidas não notificadas que restringem a livre circulação dos serviços da sociedade da informação». A essa declaração não obsta o facto de não existir «uma obrigação de *standstill* por parte do Estado-Membro que pretenda adotar uma medida restritiva da livre prestação de um serviço da sociedade da informação» (n.º 93).

1. Incompatibilidade da regulamentação nacional com o artigo 18.º da Diretiva 94/62

69. Nos termos deste artigo, «[o]s Estados-Membros não impedirão a colocação no mercado do seu território de embalagens que estejam em conformidade com o disposto na presente diretiva».

70. Nos termos do artigo 9.º da Diretiva 94/62 «só po[dem] ser colocadas no mercado embalagens que preencham todos os requisitos essenciais enunciados na presente diretiva e no anexo II». Por seu turno, este anexo regula os «requisitos essenciais relativos à composição e à possibilidade de reutilização, valorização ou reciclagem das embalagens»³⁶.

71. Segundo o Tribunal de Justiça, a «marcação e [a] identificação de embalagens e [as] exigências relativas à [sua] composição e ao caráter reutilizável ou valorizável destas últimas» (artigos 8.º a 11.º e anexo II da Diretiva 94/62) encontram-se totalmente harmonizadas³⁷.

72. Desta declaração decorrem as seguintes consequências:

- Quando uma norma da União procede a uma harmonização completa, deve garantir-se que o produto elaborado em conformidade com os requisitos harmonizados beneficia da livre circulação em todo o território da União. Os Estados-Membros perdem a possibilidade de impor requisitos adicionais com base na proteção de motivos de interesse geral³⁸.
- Ao harmonizar de modo exaustivo, as autoridades da União procedem à necessária ponderação entre o objetivo da livre circulação do produto e o da proteção de interesses gerais, pelo que esta ponderação não pode ser realizada novamente pelas autoridades nacionais.
- Qualquer medida nacional, num domínio que tenha sido objeto de harmonização exaustiva ao nível da União, deve ser apreciada à luz das disposições dessa medida de harmonização e não das do direito primário³⁹.

73. Com base nestas premissas, o artigo 18.º da Diretiva 94/62, em conjugação com o seu artigo 9.º e com o seu anexo II, impede, por razões materiais ou substantivas, a adoção de uma regulamentação nacional como a que está em causa no presente processo.

74. O Decreto de 2013 proíbe a comercialização de sacos não conformes com uma norma técnica (UNI EN 13432:2002), mesmo que respeitem os outros requisitos em matéria de valorização previstos no n.º 3 do anexo II da Diretiva 94/62, a menos que respeitem outras especificações técnicas relativas à espessura e à forma que também não são visadas por esta diretiva.

³⁶ Em concreto, o seu n.º 1 contém diversos requisitos relativos ao fabrico e composição das embalagens; o seu n.º 2, os relativos à sua reutilização, e o seu n.º 3, os relativos à sua valorização. No que diz respeito a este último, preveem-se quatro critérios alternativos para a valorização das embalagens, que pode ser assegurada através de reciclagem do material, sob a forma de valorização energética, através da compostagem ou por serem biodegradáveis. O recurso a qualquer uma destas tecnologias de valorização das embalagens garante, em todo o caso, que estas possam ser comercializadas no mercado interno da União.

³⁷ Acórdãos de 14 de dezembro de 2004, Radlberger Getränkegesellschaft e S. Spitz (C-309/02, EU:C:2004:799, n.º 56); e de 14 de dezembro de 2004, Comissão/Alemanha (C-463/01, EU:C:2004:797, n.º 44). Em contrapartida, «a organização dos sistemas nacionais destinados a favorecer a reutilização das embalagens não se encontra, portanto, totalmente harmonizada».

³⁸ Acórdãos de 5 de maio de 1993, Comissão/França (C-246/91, EU:C:1993:174, n.º 7), de 8 de maio de 2003, ATRAL (C-14/02, EU:C:2003:265, n.º 44), e de 12 de abril de 2018, Fédération des entreprises de la beauté (C-13/17, EU:C:2018:246), n.º 23.

³⁹ Acórdãos de 24 de fevereiro de 2022, Viva Telecom Bulgária (C-257/20, EU:C:2022:125, n.º [23]), e de 19 de janeiro de 2023, CIHEF e o. (C-147/21, EU:C:2023:31, n.º 26).

75. Assim, o Decreto de 2013, embora vise assegurar uma proteção eficaz do ambiente e uma recolha mais eficiente dos resíduos, opta (e privilegia) pelos métodos de compostagem e de biodegradação, relativamente aos da reciclagem do material e da valorização energética, que são autorizados pela Diretiva 94/62.

76. O ponto 3 do anexo II da Diretiva 94/62 visa igualmente estes quatro métodos de valorização das embalagens. Por conseguinte, uma norma nacional não pode contradizer a opção do legislador da União quando este harmonizou totalmente a matéria sem conferir nenhuma possibilidade aos Estados-Membros de privilegiarem ou impedirem algumas formas de valorização das embalagens em detrimento de outras.

2. *Justificação baseada na proteção do ambiente?*

77. Os artigos 8.º a 11.º e o anexo II da Diretiva 94/62 procedem, insisto, a uma harmonização exaustiva no que respeita à marcação e à identificação das embalagens, às exigências relativas à sua composição e ao seu carácter reutilizável ou valorizável. Pelo que a única possibilidade de que a República Italiana dispunha para adotar uma regulamentação mais restritiva era a prevista no artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE⁴⁰.

78. Essas disposições do Tratado FUE conferem a um Estado-Membro a possibilidade de adotar disposições nacionais baseadas em novas provas científicas relacionadas, nomeadamente, com a proteção do ambiente, motivadas por qualquer problema específico desse Estado-Membro, que tenha surgido após a adoção da medida de harmonização.

79. Todavia, essa possibilidade está subordinada à notificação prévia da medida nacional e à sua aprovação pela Comissão, no prazo de seis meses a contar da data da notificação⁴¹. Uma vez que não se afigura que o Governo italiano tenha respeitado estes requisitos, a derrogação prevista no artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE, não é aplicável no presente processo.

3. *Incidência do artigo 4.º, n.º 1-A, da Diretiva 94/62.*

80. O Governo italiano e a Assobioplastiche alegam que o Decreto de 2013 foi confirmado pela introdução, através da Diretiva 2015/720, do novo artigo 4.º, n.º 1-A, na Diretiva 94/62.

81. O seu raciocínio não pode ser acolhido porque:

- A Diretiva 2015/720, cujo prazo de transposição expirava em 27 de novembro de 2016 (artigo 2.º), não é aplicável *ratione temporis* ao litígio, suscitado na sequência da adoção do Decreto de 2013.
- De qualquer modo, embora a Diretiva 2015/720 admita exceções nacionais à livre comercialização de embalagens compatíveis com a Diretiva 94/62, fá-lo para os sacos de plástico leves (com uma parede de espessura inferior a 50 µm). Em contrapartida, do Decreto de 2013 constava uma proibição mais ampla, dado ser aplicável aos sacos de plástico com uma parede de espessura superior a 60 µm.

⁴⁰ V., por analogia, Acórdão de 7 de março de 2013, Lapin ELY-keskus, liikenne ja infrastruktuuri (C-358/11, EU:C:2013:142, n.º 37).

⁴¹ A Comissão deve verificar se a medida nacional é um meio de discriminação arbitrária ou uma restrição dissimulada ao comércio entre os Estados-Membros e se constitui um obstáculo ao funcionamento do mercado interno.

82. Em suma, o artigo 18.º da Diretiva 94/62, em conjugação com o seu artigo 9.º, n.º 1, e com o seu anexo II, opõe-se a uma legislação nacional que proíbe a comercialização de sacos descartáveis (de utilização única) fabricados com materiais não biodegradáveis, mas que respondem aos outros requisitos estabelecidos pela 94/62, quando o Estado-Membro não tenha notificado e recebido a aprovação da Comissão relativamente a essa legislação, em aplicação do artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE.

E. Terceira questão prejudicial

83. O órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se o artigo 18.º da Diretiva 94/62, em conjugação com o seu artigo 9.º, n.º 1, e com o seu anexo II, produz efeito direto e se os órgãos de um Estado-Membro são obrigados a não aplicar a legislação nacional contrária.

84. Segundo jurisprudência constante sobre o efeito direto das diretivas⁴²:

- «[...] sempre que as disposições de uma diretiva se afigurem, do ponto de vista do seu conteúdo, incondicionais e suficientemente precisas, os particulares têm o direito de as invocar nos tribunais nacionais contra o Estado, quer quando este não as tenha transposto para o direito nacional nos prazos previstos na diretiva, quer quando delas tenha feito uma transposição incorreta [...]»
- «[...] uma disposição do direito da União é, por um lado, incondicional quando prevê uma obrigação que não está sujeita a nenhuma condição nem está subordinada, na sua execução ou nos seus efeitos, à adoção de um ato das instituições da União ou dos Estados-Membros e, por outro, é suficientemente precisa para ser invocada por um litigante e aplicada pelo juiz quando prevê uma obrigação em termos inequívocos [...]»
- «[...] ainda que uma diretiva confira aos Estados-Membros uma certa margem de apreciação na adoção das modalidades da sua aplicação, pode considerar-se que uma disposição dessa diretiva tem carácter incondicional e preciso quando impõe aos Estados-Membros, em termos inequívocos, uma obrigação de resultado precisa, que não está subordinada a nenhuma condição relativa à aplicação da regra nela enunciada [...]»

85. O artigo 18.º da Diretiva 94/62, em conjugação com o seu artigo 9.º, n.º 1, e com o seu anexo II, é uma norma da União clara, precisa e incondicional que produz efeito direto e que os particulares podem invocar nos tribunais nacionais contra as autoridades do Estado italiano.

86. Basta confirmar, a este respeito, que, de forma taxativa e sem exceções, o artigo 18.º da Diretiva 94/62 proíbe os Estados-Membros de impedirem a colocação no mercado do seu território de embalagens conformes com os requisitos previstos na própria diretiva.

87. O artigo 9.º, n.º 1, da Diretiva 94/62, remete para esses requisitos (artigos 8.º a 11.º e anexo II), relativos à marcação e à identificação, bem como à sua composição e ao seu carácter reutilizável ou valorizável, ao dispor que só podem ser comercializadas as embalagens que os preencham.

⁴² Acórdãos de 6 de novembro de 2018, Max-Planck-Gesellschaft zur Förderung der Wissenschaften (C-684/16, EU:C:2018:874, n.º 63), de 14 de janeiro de 2021, RTS infra e Aannemingsbedrijf Norré-Behaegel (C-387/19, EU:C:2021:13, n.ºs 46 e 47), e de 8 de março de 2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Efeito direto) (C-205/20, EU:C:2022:168, n.ºs 17 a 19).

88. Especificamente, o anexo II contém os requisitos relativos ao fabrico e à composição das embalagens (ponto 1), à sua reutilização (ponto 2) e à sua valorização (ponto 3). Prevê, como já analisei, quatro critérios alternativos para a valorização das embalagens (reciclagem do material, valorização energética, compostagem ou biodegradabilidade).

89. Até à alteração da Diretiva 94/62 pela Diretiva 2015/720, o benefício da livre comercialização das embalagens fabricadas em conformidade com a Diretiva 94/62 foi incondicional. Só após a entrada em vigor da Diretiva 2015/720 é que os Estados-Membros foram autorizados a introduzir medidas mais restritivas para a comercialização dos sacos de plástico leves.

90. Uma vez que o artigo 18.º da Diretiva 94/62, em conjugação com o seu artigo 9.º, n.º 1, e com o seu anexo II, produz efeito direto, o julgador nacional é obrigado a deixar de aplicar, no litígio, qualquer disposição nacional contrária⁴³.

F. Quarta questão prejudicial

91. Como no litígio de origem se pede «o ressarcimento dos danos sofridos ou a sofrer [...] em consequência do comportamento ilegal da Administração [italiana]», o órgão jurisdicional de reenvio pretende saber se «uma legislação nacional que proíbe a comercialização de sacos descartáveis não biodegradáveis, mas fabricados respeitando os requisitos estabelecidos pela Diretiva 94/62» constitui uma violação grave e manifesta do artigo 18.º da Diretiva 94/62.

92. Para existir responsabilidade de um Estado pelos danos causados aos particulares em consequência de violações do direito da União que lhe sejam imputáveis, é necessário que:

- A norma de direito da União violada tenha por objeto conferir direitos a esses particulares.
- A violação dessa norma seja suficientemente caracterizada.
- Exista um nexo de causalidade direto entre essa violação e o dano sofrido pelos particulares⁴⁴.

93. Estes três pressupostos são necessários e suficientes para gerar em favor dos particulares o direito a obter reparação. Todavia, nada impede que a responsabilidade do Estado possa existir com base em pressupostos menos restritivos nos termos do direito nacional⁴⁵.

94. Em princípio, a aplicação desses três pressupostos deve ser feita pelos órgãos jurisdicionais nacionais, em conformidade com as orientações fornecidas pelo Tribunal de Justiça⁴⁶. Desses pressupostos, apenas a violação suficientemente caracterizada do direito da União é objeto de interrogação do órgão jurisdicional de reenvio. Por conseguinte, não parece ter dúvidas quanto aos outros dois.

⁴³ Acórdãos de 24 de junho de 2019, Popławski (C-573/17, EU:C:2019:530, n.º 68); e de 18 de janeiro de 2022, Thelen Technopark Berlin (C-261/20, EU:C:2022:33, n.º 20).

⁴⁴ Acórdão de 28 de junho de 2022, Comissão/Espanha (Violação do direito da União pelo legislador) (C-278/20, EU:C:2022:503, n.º 31); e de 22 de dezembro de 2022, Ministre de la Transition écologique e Premier ministre (Responsabilidade do Estado pela poluição do ar) (C-61/21, EU:C:2022:1015, n.º 44).

⁴⁵ Acórdãos de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 66); e de 28 de junho de 2022, Comissão/Espanha (Violação do direito da União pelo legislador) (C-278/20, EU:C:2022:503, n.º 32).

⁴⁶ Acórdãos de 19 de junho de 2014, Specht e o. (C-501/12 a C-506/12, C-540/12 e C-541/12, EU:C:2014:2005, n.º 100); e de 4 de outubro de 2018, Kantarev (C-571/16, EU:C:2018:807, n.º 95).

95. O Tribunal de Justiça pode fornecer ao órgão jurisdicional de reenvio orientações para que este determine se, no presente processo, ocorreu ou não uma violação suficientemente caracterizada, tendo em consideração todos os elementos do litígio. Entre os fatores relevantes para a sua apreciação figuram:

- o grau de clareza e de precisão da norma violada;
- o alcance da margem de apreciação que a norma violada confere às autoridades;
- o caráter doloso ou involuntário do incumprimento ou do dano causado;
- o caráter desculpável ou não de um eventual erro de direito; e
- a circunstância de a atuação adotada por uma instituição da União Europeia ter podido contribuir para a omissão, a adoção ou a manutenção de medidas ou práticas nacionais contrárias ao direito da União⁴⁷.

96. Quanto à *clareza e precisão*, as duas características estão presentes no artigo 18.º da Diretiva 94/62, em conjugação com o seu artigo 9.º, n.º 1, e com o seu anexo II. São disposições inequívocas que impõem aos Estados-Membros uma obrigação negativa (não impedir a comercialização das embalagens que respeitem os requisitos previstos pela diretiva, que efetua uma harmonização completa).

97. Não suscita nenhuma dúvida a *intencionalidade* do Estado italiano de permitir apenas a comercialização dos sacos de plástico visados pelo Decreto de 2013, proibindo simultaneamente outros admissíveis ao abrigo da Diretiva 94/62. É certo que o objetivo dessa medida consistia em reduzir a poluição, mas o legislador italiano estava consciente do facto de que, ao instituir essa regra, podia violar a Diretiva 94/62⁴⁸.

98. O artigo 18.º da Diretiva 94/62, em conjugação com o seu artigo 9.º, n.º 1, e com o seu anexo II, não deixava nenhuma *margem de apreciação* às autoridades nacionais para proibirem, no seu território, as embalagens conformes com as normas harmonizadas. O Governo italiano poderia ter adotado regras mais restritivas e mais protetoras do ambiente através do procedimento do artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE, mas, como já referi, não se afigura que o tenha feito.

99. Como também já referi, os Estados-Membros não tiveram margem de apreciação para adotar medidas nacionais mais restritivas no que respeita à comercialização dos sacos de plástico leves descartáveis até à adoção da Diretiva 2015/720, que introduziu na Diretiva 94/62 o novo artigo 4.º, n.º 1-A.

⁴⁷ Acórdãos de 5 de março de 1996, Brasserie du pêcheur e Factortame (C-46/93 e C-48/93, EU:C:1996:79, n.º 56); e de 29 de julho de 2019, Hochtief Solutions Magyarországi Fióktelepe (C-620/17, EU:C:2019:630, n.º 42).

⁴⁸ Por esse motivo condicionou a entrada em vigor do Decreto de 2013 à conclusão favorável do procedimento da Diretiva 98/34.

100. Todavia, esta alteração legislativa poderia ter alguma incidência⁴⁹ se o órgão jurisdicional de reenvio considerasse que o Estado italiano (devido a um *erro* cujo caráter desculpável esse tribunal deverá apreciar) pretendeu antecipar-se à proposta legislativa da Comissão apresentada em 4 de novembro de 2013⁵⁰, que deu origem à Diretiva 2015/720.

101. Ora, essa proposta, enquanto tal, foi posterior à publicação do Decreto de 2013. Por conseguinte, dificilmente se poderá considerar que, neste caso, *uma instituição da União tenha contribuído para a adoção da medida nacional*.

102. Em suma, a proibição de comercializar sacos de plástico leves descartáveis, não biodegradáveis e não passíveis de compostagem, bem como os que não preenchem determinadas condições relativas à espessura, quando esses sacos são conformes com os requisitos da Diretiva 94/62, poderá constituir uma violação manifestamente caracterizada do artigo 18.º da Diretiva 94/62, o que cabe ao órgão jurisdicional nacional verificar.

V. Conclusão

103. Atendendo ao exposto, proponho que o Tribunal de Justiça responda ao Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Tribunal Administrativo Regional do Lácio, Itália) nos seguintes termos:

- «1) Uma legislação nacional que proíbe a comercialização de sacos de utilização única (descartáveis) fabricados com material não biodegradável e que foi notificada à Comissão Europeia pelo Estado-Membro após a sua adoção, embora uns dias antes da sua publicação oficial:
- viola os artigos 8.º, n.º 1, e 9.º, n.º 1, 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 e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação, alterada pela Diretiva 98/48/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de julho de 1998, e essa legislação não é oponível aos particulares;
 - não viola o procedimento de mera informação do artigo 16.º, n.º 1, da Diretiva 94/62/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 1994, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, se esses sacos respeitarem os restantes requisitos dessa diretiva.
- 2) O artigo 18.º da Diretiva 94/62, em conjugação com o seu artigo 9.º, n.º 1, e com o seu anexo II, opõe-se a uma legislação nacional que proíbe a comercialização de sacos de plástico leves descartáveis (de utilização única) fabricados com materiais não biodegradáveis, mas que respeitem os outros requisitos estabelecidos pela Diretiva 94/62, quando o Estado-Membro não tenha notificado e recebido a aprovação da Comissão relativamente a essa legislação, no âmbito do procedimento previsto no artigo 114.º, n.ºs 5 e 6, TFUE;

⁴⁹ Em todo o caso, o elemento temporal poderia ter incidência sobre o *cálculo* da indemnização da responsabilidade do Estado italiano, em função da duração dos efeitos negativos da violação para os operadores económicos: a violação manifestamente caracterizada teria deixado de existir após a entrada em vigor da Diretiva 2015/720, pelo menos no que respeita à proibição de comercializar sacos de plástico descartáveis com uma parede de espessura inferior a 50 µm.

⁵⁰ Documento (COM)2013 761 final, de 4 de novembro de 2013, Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 94/62/CE, relativa a embalagens e resíduos de embalagens, a fim de reduzir o consumo de sacos de plástico leves.

- 3) O artigo 18.º da Diretiva 94/62, em conjugação com o seu artigo 9.º, n.º 1, e com o seu anexo II, produz efeito direto e todos os órgãos dos Estados-Membros, incluindo os órgãos jurisdicionais, são obrigados a não aplicar, no litígio concreto que lhes seja submetido, qualquer legislação nacional contrária;
- 4) A proibição de comercializar sacos de plástico leves descartáveis, não biodegradáveis e não passíveis de compostagem, bem como os que não preenchem determinadas condições relativas à espessura, quando esses sacos sejam conformes com os requisitos da Diretiva 94/62, pode constituir uma violação manifestamente caracterizada do artigo 18.º da Diretiva 94/62, em conjugação com o seu artigo 9.º, n.º 1, e com o seu anexo II, o que cabe ao órgão jurisdicional nacional determinar.»